

WORKING PAPER

11/2004

„Best Value“ in der Leistungserstellung der britischen Lokalverwaltungen

Univ. Prof. Mag. Dr. Kurt Promberger
Dr. Josef Bernhart
Mag. Iris Rauskala



Universität Innsbruck
Zentrum für Verwaltungsmanagement
Universitätsstraße 15
A – 6020 Innsbruck, Austria

++43 (0)512 507-7601
www.verwaltungsmanagement.at
verwaltungsmanagement@uibk.ac.at

In Kooperation mit:

Europäische Akademie Bozen
Abteilung Public Management
Drususallee 1
I – 39100 Bozen, Italien

++39 (0)471 055 400
www.eurac.edu
info4@eurac.edu

EURAC
research
EUROPÄISCHE
AKADEMIE
ACCADEMIA
EUROPEA
EUROPEAN
ACADEMY
BOZEN - BOLZANO

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	iii
 1. Best Value: Markttest statt Preisentscheidung	 1
1.1 Kern und Inhalt der Initiative.....	2
1.2 Best Value - Pilotprojekt.....	4
1.2.1 Lernergebnisse.....	5
1.2.2 Prozessergebnisse	5
1.2.3 Leistungsergebnisse.....	6
1.3 Best Value Partnership Network Pilots.....	6
 2. Best Value Prozesse	 7
2.1 Aufgabenkritiken - die „5 Cs“	8
2.1.1 Challenge - Herausforderung.....	9
2.1.2 Compare - Vergleich und Benchmarking mit anderen Verwaltungen	9
2.1.3 Consult - Konsultationspflicht.....	10
2.1.4 Compete - Wettbewerb	11
2.1.5 Collaboration - Partnerschaften	12
2.2 Erfolgskriterien der Aufgabenkritiken.....	13
2.3 Formelles Verfahren der Aufgabenkritiken	14
2.3.1 Orientierung an strategischen Zielen	14
2.4 Best Value Performance Plans (Leistungspläne)	15
2.5 Audit (unabhängige Überprüfung).....	16
2.6 Inspektionen	16
2.7 Intervention	18
 3. Leistungsmessung und Leistungsindikatoren.....	 19
3.1 Was wird mit Leistungsindikatoren gemessen?.....	19
3.1.1 „3 E“ - Modell	20
3.1.2 IOO - Modell	20
3.2 Wozu dienen Leistungsindikatoren?.....	22
3.3 Leistungsmessung auf lokaler Ebene.....	24
3.4 Leistungsindikatoren der Best Value Initiative.....	25

3.4.1 Best Value Performance Indikatoren (BVPIs)	26
3.4.2 Best Value Corporate Health Indicators	27
3.4.3 Best Value Service Delivery Indicators.....	28
3.5 Leistungszielvorgaben und Leistungsstandards.....	31
3.5.1 Leistungszielvorgaben	31
3.5.2 Leistungsstandards.....	32
3.6 Lokale Leistungsindikatoren.....	33
3.7 Leistungsvereinbarungen (Public Service Agreements, PSAs)	33
3.8 Zukünftige Leistungsindikatoren-Entwicklung	35
3.8.1 Indikatoren für themenübergreifende Politikfelder	35
3.8.2 Indikatoren der nachhaltigen Entwicklung.....	35
Literaturverzeichnis.....	iii

Einleitung

Der Erdrutsch-Sieg der *Labour Party* im Mai 1997 veränderte rasch die politischen und administrativen Rahmenbedingungen im Vereinigten Königreich. Unter dem Slogan „*modernisation and improvement*“ hat die Regierung ein weitreichendes Modernisierungsprogramm für den öffentlichen Sektor gestartet. Reforminhalte sind die Änderung der Organisationsform der öffentlichen Leistungserstellung und der Verwaltungskultur und vor allem die Änderung der Beziehung des öffentlichen Sektors zu Bürgern und Leistungsnutzern.



Das Reformpaket ist vom Schlagwort des „dritten Weges“ inspiriert. Dieser sucht jenseits von parteipolitischen Ideologien zwischen Wohlfahrtsstaat und Markt die besten Ansätze zur Leistungserstellung. Methoden des privaten Sektors sollen nicht mehr länger im öffentlichen Sektor kopiert, sondern situativ an die jeweiligen Umstände angepasst werden. Das Reformprogramm ist auf zentralstaatlicher Ebene nicht umfassend, sondern selektiv angelegt. Es fokussiert auf jene Schlüsselbereiche der öffentlichen Leistungserstellung, die direkten Bezug zu den Leistungsnutzern haben, wobei vor allem die Bereiche Bildung, Gesundheit, öffentliche Sicherheit und Bekämpfung der sozialen Armut zu nennen sind. Es erstreckt sich über die zentralstaatliche Bürokratie hinaus auch auf die lokalen Verwaltungen und auf die politischen Mitbestimmungsmechanismen (Wahlssysteme). Dabei werden unter anderem Implementierungsdetails umfassend auf zentralstaatlicher Ebene festgelegt.

Die oberste Priorität kommt der Erstellung qualitativ hochwertiger Leistungen zu, da:¹

- (1) Die Öffentlichkeit Verbesserungen will (z.B. im Gesundheits- und Bildungswesen);
- (2) Qualitativ gute, allen zugängliche öffentliche Leistungen historische Kernwerte der *Labour Party* sind (als historische Begründerin des Wohlfahrtsstaates);
- (3) Gute öffentliche Leistungen ein Standortfaktor für wirtschaftlichen Erfolg und sozialen Frieden sind (höhere Bildungsstandards, starke lokale Gemeinschaften, geringe Kriminalität und faire Möglichkeiten für alle Bürger).

Das öffentliche Gesundheitswesen und das Bildungssystem werden von den Briten als besonders wichtige und unter den letzten Regierungen als stark vernachlässigte, unterfinanzierte Bereiche eingestuft.² Nach einer Periode geringer Aufmerksamkeit bezüglich zentraler Planung und Koordination unter konservativen Regierungen hat sich Blair der besseren integrierenden und koordinierenden Politik-Konzipierung verpflichtet. Abteilungsübergreifende Aufgabenreformen werden in Gebieten wie Strafrecht, Jugendwohlfahrt und Raumplanung durchgeführt. Die *Comprehensive Spending Review*³ untersucht alle öffentlichen Ausgaben auf Einsparungsmöglichkeiten.⁴

¹ Vgl. Benington, S. 4

² Economist vom 22.05.01, Online in Internet URL:

http://www.economist.com/agenda/displayStory.cfm?Story_ID=630539

³ Die *Comprehensive Spending Review* (CSR), die im Jahr 1998 abgeschlossen wurde, hatte eine umfassende Überprüfung der objektiven und strategischen Zielsetzungen der zentralstaatlichen Ministerien zum Inhalt, um die bestmögliche Erreichung der Regierungsziele zu gewährleisten. Die CSR stellt damit die erste Aufgabenkritik in einer derartigen Größenordnung im Vereinigten Königreich dar und findet aufgrund des Erfolgs eine Fortsetzung. Vgl. dazu die CSR-Indexhomepage des Treasury, Online in Internet URL: http://www.hm-treasury.gov.uk/spending_review/spend_csr98/spend_csr98_index.cfm (Stand: 10.12.03), auch das offizielle Weißbuch *Public Services for the Future: Modernisation, Reform; Accountability. Comprehensive Spending*

Die Regierung Blair hat die meisten Politikagenden der konservativen Regierungen übernommen. In makroökonomischen Politikfeldern hat New Labour bisher sogar größere Fiskaldisziplin bewiesen als die Konservativen zuvor. Der *Economist* ging 2001 so weit, Tony Blair als den „einzig glaubwürdigen konservativen Politiker, der derzeit zu wählen ist“ zu bezeichnen.⁵ Blair hat sich u.a. das Ziel gesetzt, strukturelle Reformen in den Bereichen Gesundheit, Bildung und Jugendwohlfahrt durchzuführen, die stärker auf die Einbindung des privaten Sektors in der Leistungserstellung und Finanzierung abzielen sollen⁶ und geht damit von der bisher vorherrschenden, staatlichen Bereitstellung der Leistungen in diesen Bereichen ab. Das Mittel dazu sind Public-Private-Partnerships⁷, die in den verschiedensten Formen zur Anwendung kommen.⁸

New Labour strebt auch die umfassende Verbesserung des Verhältnisses zwischen der lokalen und zentralen Ebene an. Die Beziehungen haben unter den konservativen Regierungen aufgrund einiger damals immens unpopulären Reformen (z.B. verpflichtende Leistungsausschreibung (CCT)⁹ und verschiedene lokale Steuerangelegenheiten) stark gelitten. Die Beziehungen werden nun wieder in Richtung eines konsultativ-kollaborativen Arbeitsstils gelenkt, Durchgriffsmöglichkeiten der zentralen Ebene bleiben aber gewahrt. Die Regierung verlangt im Gegenzug zur Rückerstattung lokaler Freiräume eine rasche Umsetzung des Modernisierungsprogramms¹⁰ und klare Mindeststandards in der Leistungserstellung.¹¹

Review: Public Service Agreements 1999-2002, Online in Internet URL: <http://www.official-documents.co.uk/document/cm41/4181/psa-00.htm> (Stand: 28.03.01)

4 Pollitt/Bouckaert, S. 82,
5 *Economist* vom 31.05.01, Online in Internet URL:
http://www.economist.com/library/focus/displayStory_id=639306

6 Ebenda

7 *Public-Private-Partnerships, PPP*

8 Der öffentliche Sektor gibt dabei Leistungen bei Privaten in Auftrag und bezahlt, ohne sich noch um die direkte Leistungserstellung zu kümmern. Die wichtigsten Partnerschaften sind Schemata unter der *Private Finance Initiative (PFI)*. Vgl. *Economist* vom 28.06.01, Online in Internet URL:
http://www.economist.com/library/focus/displayStory_id=676442

9 *Compulsory Competitive Tendering, CCT*; Siehe dazu Arbeitspapier Nr. 9/2003

10 Skizziert im Weißbuch "Modern Local Government - In Touch with the People"

11 Lokale Verwaltungen wurden gewarnt, im „last chance saloon“ zu sitzen. Bei schlechter Performance werden schlechte Leistungsbereiche entweder ausgegliedert, die Regierung übernimmt sie selbst oder teilt sie einem anderen Akteur zu. Bis jetzt waren viele lokale Verwaltungen stolz, zur Formulierung und konkreten Ausgestaltung neuer Programme beitragen zu können, z.B. als Testpilot. Es kommt aber die Angst auf, dass lokale Verwaltungen weiterhin unfinanzierte Regierungsmandate aufgedrückt bekommen und weiter reformieren sollen, ohne für den entstehenden Ressourcenaufwand finanziell entschädigt zu werden. Vgl. Benington, S. 6f

1. Best Value: Markttest statt Preisentscheidung

Die sozialistische Regierung hat die meisten Reforminhalte und Initiativen der Konservativen beibehalten. In Bezug auf die Lokalverwaltungen und die verpflichtende Leistungsausschreibung¹² wurde die Verpflichtung zur Ausschreibung zwar abgeschafft, an dem Konzept der konkurrenzfähigen öffentlichen Leistung jedoch festgehalten. Die Abschaffung der Verpflichtung wurde von vielen als positiv erachtet.¹³ Kurz vor den Wahlen von 1997 hat MP Hilary Armstrong, die nach den Wahlen die für lokale Angelegenheiten zuständige Staatssekretärin wurde, die Position der Sozialisten folgendermaßen dargelegt:

"Labour wird die Verpflichtung zur Gleichförmigkeit hinterfragen, die die konservative Regierung aufzuerlegen versucht hat. Die verpflichtende Leistungsausschreibung (*Compulsory Competitive Tendering, CCT*) ist ein klares Beispiel für diesen Versuch. CCT wird von legislativen Regeln bestimmt, die von der zentralstaatlichen Regierung ausgehen. Die Initiative ist anachronistisch und konterkariert die heute nötigen, relationalen Beziehungen zwischen zukunftsorientierten lokalen Körperschaften und vorwärts blickenden Unternehmen. Es sind nicht nur lokale Verwaltungen und interne Leistungsersteller, die das derzeitige CCT Regime ablehnen. Es sind auch viele der privaten Auftragnehmer."¹⁴

Im Unterschied zur dogmatischen Politik der konservativen Regierungen ist nun die neue Initiative „Best Value“ getreten. Es handelt sich dabei um eine Abschwächung des Parameters „Preis“, der die Ausschreibungspolitik der konservativen Regierungen dominiert hat. Der entscheidende Unterschied zur verpflichtenden Leistungsausschreibung ist, dass vor die Vergabe eines Kontraktes an einen Auftragnehmer ein Markttestverfahren gesetzt wurde. Das Markttestverfahren zeichnet sich dadurch aus, dass die Verbesserung der Dienstleistung an sich im Mittelpunkt steht.¹⁵ Die Qualitätsverbesserung der Dienstleistung unter expliziter Einbindung der Leistungsnutzer bildet also heute das entscheidende Kriterium. Best Value ist zwischenzeitlich in nahezu allen Dienstleistungsbereichen der Lokalverwaltungen und anderen, auf lokaler Ebene operierenden Verwaltungen (z.B. Nationalparkverwaltungen, Polizei und Feuerwehrdienste) eingeführt worden.

¹² Die verpflichtende Leistungsausschreibung (CCT) wurde unter Margaret Thatcher eingeführt, weil unter ihrer Regierungszeit die Lokalverwaltungen als unkontrollierbarer Kostentreiber im öffentlichen Sektor identifiziert wurden. Die Verpflichtung zur Ausschreibung der lokalen Leistungen sollte die Leistungen durch den entstehenden Wettbewerb und Marktmechanismen verbilligen, was großteils auch bestätigt wurde (Einsparungen leistungsabhängig zwischen 10 und 20%, in wenigen Bereichen, in denen kein Markt existierte, Verteuerungen). Die verpflichtende Leistungsausschreibung wurde durch den Local Government Act 1980 eingeführt und schrittweise durch zwei gesetzliche Ausdehnungen auf fast alle Leistungen der Lokalverwaltungen ausgedehnt. Die verpflichtende Leistungsausschreibung ist jedoch nicht unumstritten, weil ihre Einführung kurzfristig und übereilt erfolgte und weder den betroffenen Verwaltungen noch privaten Interessenten genügend Zeit ließ, sich auf die Initiative vorzubereiten. Von den Lokalverwaltungen wurde die rigiden gesetzlichen Bestimmungen, die kaum Freiraum für lokale Gestaltungsmöglichkeiten ließen, als Angriff auf die lokale Selbstverwaltung, von den lokalen Gewerkschaften als Angriff auf die Interessensvertretung (vor allem im Bereich der kollektiven Lohnverhandlungen und Schutz lokaler Arbeitsstellen) gewertet. Auch aufgrund der Verpflichtung, den Billigstbieter, und nicht den bestgeeignetsten Anbieter heranziehen zu müssen, entstand eine Quelle von ständiger Ablehnung gegen die Initiative. Vgl. Working Paper Nr. 9

¹³ DETR 1997, in: Davis/Walker S. 47

¹⁴ Davis/Walker, S. 47; Übersetzung d. d. Verf.

¹⁵ Vgl. Wegener, Großbritannien: Vom ideologisierten Wettbewerb zum rationalen Gebrauch der Märkte, Online in Internet URL: <http://www.kommunaler-wettbewerb.de/files/322.htm> (Stand: 18.06.03)

1.1 Kern und Inhalt der Initiative

Am 1. April 2000 wurde das unbeliebte CCT-Regime durch die neue Best Value Initiative ersetzt. Best Value ist ein permissives Konzept, das gleichzeitig auch über genügend Interventionsmöglichkeiten verfügt, um sicherzustellen, dass jede betroffene Lokalverwaltung tatsächlich Verbesserungen erreicht. Die gesetzliche Grundlage bildet das Lokalverwaltungsgesetz aus dem Jahr 1999 (*Local Government Act 1999*).¹⁶ Best Value gilt demnach für alle Körperschaften, die auf lokaler Ebene operieren.¹⁷

Das Weißbuch *Modern Local Government - in Touch with the People* streicht in Kapitel 7 die Bedeutung von Best Value als Instrument der Qualitäts- und Effizienzsteigerung in lokalen Körperschaften heraus:

"Best Value will be a duty to deliver services to clear standards - covering cost and quality - by the most effective, economic and efficient means available."¹⁸

Boyne¹⁹ identifiziert daraus drei Bedeutungen des Begriffes „Best Value“:

- (a) Best Value bezieht sich auf das **Leistungsniveau**, das von einer lokalen Körperschaft in der Erstellung ihrer Leistungen erreicht wird;
- (b) Best Value bezieht sich auf **Organisationsprozesse**, zu denen nun auch die Erstellung eines jährlichen Performanceplans, die laufende Evaluation der derzeitigen Leistungen im 5-Jahres-Zyklus im Rahmen einer Aufgabenkritik und die Implementierung eines Aktionsplans gehören;
- (c) Best Value bezieht sich auf die **Verbindung zwischen Prozessen und Leistungen**: Die Erwartung der Regierung ist, dass Best Value-Prozesse zur kontinuierlichen Verbesserung der Leistungserstellung und der Leistungsqualität führen.

Im Juni 1997 veröffentlichte die Regierung die ersten provisorischen Prinzipien der neuen Initiative, die auf die mit dem Programm erwünschten Zielsetzungen und erste inhaltliche Schwerpunkte eingehen.²⁰

¹⁶ Die regionalen Polizeieinheiten unterstehen im Unterschied zu den restlichen lokalen Körperschaften dem Innenministerium (*Home Office*). Dort hatte die *Home Office Policing and Reducing Crime Unit* (PRCU) die Aufgabe, die Vorbereitungen für Best Value zu treffen. Vgl. Home Office, Preparing for Best Value, Online in Internet URL: <http://www.homeoffice.gov.uk/ppd/pru/bestval.htm> (Stand: 21.06.01)

¹⁷ Best Value gilt für alle Local Authorities, Polizeibehörden, Feuerbehörden, Nationalpark-Behörden und Metropolitan Passenger Transport Authorities. Vgl. Local Government Act 1999, Para. 1. Durch Paragraph 2 des Lokalverwaltungsgesetzes 1999 wird dem für die Lokalverwaltungen zuständigen Minister oder Staatssekretär die Kompetenz zugeteilt, bestimmte Verwaltungen oder Gruppen von Verwaltungen aus der Best Value Initiative auszuklammern. Die Lokalverwaltungsstruktur des Vereinigten Königreichs besteht prinzipiell aus einem zweispurigen Verwaltungsaufbau (Counties mit mehreren Distrikten) und Einheitsverwaltungen in Teilen Englands sowie in ganz Schottland und Wales. Sie kennt damit keine Kommunen (außer jene großen Stadtgebiete, deren Fläche mit jener eines Distrikts zusammenfällt). Unter den Distrikten befindet sich jedoch teilweise noch die Ebene der *Parish Councils* (Kirchenspiele), der *Communities* oder der *Town Councils*. Diese eigentlichen Gemeinden bilden die kleinsten Verwaltungseinheiten und sind dementsprechend unbedeutend in budgetärer Sicht und in der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben. Angesichts der beschränkten finanziellen Möglichkeiten der kleinen Kommunalverwaltungen wurde beschlossen, jenen mit Einnahmen von unter 500.000 Pfund pro Jahr von der Implementierung der Initiative zu befreien. Vgl. DETR, Online in Internet URL: <http://www.local-regions.detr.gov.uk/bestvalue/legislation/parish.htm> (Stand: 11.04.01). Die Prinzipien und Verfahren sollen aber soweit als möglich Anwendung finden. (Für die Kommunalverwaltungen werden aufgrund der geringen Anzahl an Leistungen, die sie erstellen, keine nationalen Indikatoren spezifiziert. Es wird aber erwartet, dass Kommunalverwaltungen ihre eigenen lokalen Indikatoren setzen.)

¹⁸ DETR, *Modern Local Government*, Chapt. 7.2, Online in Internet URL: <http://www.local-regions.detr.gov.uk/lgrp/> (Stand: 11.04.01)

¹⁹ Vgl. Boyne/Gould-Williams/Law, S. 23f

- (1) Jede lokale Körperschaft schuldet ihrer lokalen Bevölkerung besten Gegenwert für Steuergelder. Leistungspläne unterstützen den Prozess lokaler Rechenschaft gegenüber den Bürgern;
- (2) Beim Erzielen von "Best Value" geht es nicht nur um Effizienz, sondern auch um Effektivität und Qualität öffentlicher Leistungen. Herausfordernde Zielvereinbarungen und entsprechende Leistungen stehen im Vordergrund;
- (3) Es werden mehr lokale öffentliche Leistungen unter die Initiative fallen als unter die verpflichtende Leistungsausschreibung;
- (4) Wenn die neue Initiative einmal in Kraft ist, wird es keine Verpflichtung zur Leistungsausschreibung mehr geben. Zur Leistungserstellung soll jedoch die effizienteste Methode ausgewählt werden. Es muss herausgefunden werden, welche Methode sich für welche Leistung am besten eignet;
- (5) Wettbewerb wird weiterhin ein wichtiges Instrument bleiben und ein wichtiger Aspekt bei den Leistungsplänen sein. Wettbewerb ist für sich alleine genommen aber nicht genug, um "Best Value" zu erreichen;
- (6) Die zentralstaatliche Regierung wird fortfahren, den Rahmen für die Initiative festzulegen, und wie bisher für manche Leistungsbereiche nationale Standards bestimmen, die es zu erreichen gilt;
- (7) Detaillierte lokale Zielvereinbarungen sollten nationale Zielvereinbarungen und spezielle Indikatoren berücksichtigen, die den Vergleich mit anderen Verwaltungen ermöglichen;
- (8) Sowohl nationale wie auch lokale Zielvereinbarungen sollen auf aussagefähigen und vergleichbaren Daten aufbauen;
- (9) Durch Audit-Prozesse soll die Vollständigkeit und Vergleichbarkeit von Daten bestätigt werden;
- (10) Auditoren berichten öffentlich über Fortschritte und sollen konstruktiv zu Verbesserungsvorschlägen beitragen;
- (11) Auf den Rat der *Audit Commission*²¹ hin wird es Interventionen vonseiten des Ministers geben, wenn eine Verwaltung es verabsäumt, Fortschritte zu erzielen;
- (12) Die Art der Intervention der zentralstaatlichen Regierung soll im Verhältnis mit der Schwere des Versagens der lokalen Verwaltungen beim Erreichen von „Best Value“ stehen.

Alle fünf Hauptthemen des zentralstaatlichen Reformprogramms, wie sie sich im Weißbuches *Modernising Government* finden, sind somit auch für Best Value relevant:²²

- (1) Sicherzustellen, dass öffentliche Leistungen **auf Bedürfnisse der Kunden eingehen** und nicht den Ansprüchen der Verwaltung genügen;
- (2) Sicherzustellen, dass öffentliche Leistungen **effizient und qualitativ hochwertig** sind;
- (3) Sicherzustellen, dass die **Politik-Konzipierung strategischer und bereichsübergreifend** erfolgt;



²⁰ Vgl. DETR, *Modernising Local Government - Improving local services through best value*, Online in Internet URL: <http://www.local-regions.detr.gov.uk/bestvalue/legislation/improvingbv.htm> (Stand: 11.04.01)

²¹ Karwat bezeichnet diese als "kommunale Rechnungsprüfungsbehörde". Vgl. Karwat, S. 160. Die Ebene der Lokalverwaltungen ist keinem Ministerium direkt weisungsgebunden. Auf nationaler Ebene ist zur Zeit die *Office of the Deputy Prime Minister* für die Lokalverwaltung generell zuständig, in einzelnen Fragen, wie z.B. Bildung oder Soziales, sind es die einzelnen Fachminister. Weil jedoch eine generelle Oberaufsicht fehlt, wird diese Funktion von der Audit Commission wahrgenommen. Jede Lokalverwaltung hat einen ihr zugewiesenen Auditor, der die Bücher der Verwaltung jährlich überprüft – ähnlich dem österreichischen Rechnungshof.

²² Vgl. *Modernising Government*, S. 6f

- (4) Mit Hilfe moderner **Informationstechnologie** die Leistungen auf die Bedürfnisse der Kunden zuzuschneiden;
- (5) **Öffentliche Leistungen wieder schätzen** zu lernen und das Problem der unterrepräsentierten Gruppen der Bevölkerung in den Griff zu bekommen.

Die Kernelemente von Best Value sind nicht unbedingt neu. Das Interesse an rationaler Planung, an Aufgaben- und Programmkritik, an der *Enabling Authority* und an Kunden-Responsivität ist seit längerem in der zentralstaatlichen und der lokalen Verwaltung verankert. Neu sind jedoch erstens die stärkere Betonung des Bürgers und nicht mehr nur des Kunden in seiner Beziehung zur Verwaltung, zweitens die Freiheiten, die der Gewährleistungsverwaltung in der Interpretation ihrer Rolle eingeräumt werden und drittens die Betonung der politischen Dimension der öffentlichen Leistungen.²³

Best Value wird außerdem als ein Instrument der koordinierenden, partnerschaftlichen Politik- und Leistungskonzipierung verstanden, das helfen soll, Lösungsansätze für die schwierigen bereichsübergreifenden Probleme der Gesellschaft, der Umwelt und der Wirtschaft zu finden, die strategische Planung, vermehrte Koordination und Priorisierung einzelner Politikfelder zwischen den verschiedenen lokalen Fachbereichen und zwischen verschiedenen Verwaltungsebenen verlangen, um wirkungsvoll bekämpft zu werden.²⁴

1.2 Best Value - Pilotprojekt

Vor der flächendeckenden Einführung der Initiative wurde in der ersten Phase eine Reihe an Pilotprojekten durchgeführt. Zur Durchführung des Testprogramms sowie dessen Evaluierung wurde das *Local Government Centre*²⁵ an der Warwick University Business School vom Umweltministerium und der Volksversammlung von Wales beauftragt.²⁶ Zweck des Programms war eine objektive Beurteilung auf die Implementierungsfähigkeit der Rahmensetzung. Das Pilotprogramm bildete fünf spezielle Arbeitskreise zu jeweils einem Schlüsselement der Best Value-Initiative:

- (1) Umfassende **Aufgabenkritiken**: Testbehörden, die eine Aufgabenkritik *aller* lokalen Leistungen vornehmen;
- (2) Sicherstellung des **Wettbewerbsgedankens** ohne der expliziten gesetzlichen Verpflichtung zur Leistungsausschreibung;
- (3) **Partnerschaften** mit anderen öffentlichen Einheiten und privaten Anbietern;
- (4) Konsultation und Einbindung der **Kunden und Bürger**;
- (5) **Lösung von bereichsübergreifenden Problemen** mit angrenzenden Lokalverwaltungen.

Zur flächendeckenden Verbreitung der Erfahrungen, die im Zuge des Pilotprogramms gemacht wurden, trug unter anderem eine Reihe von Arbeitspapieren, eine Internetseite,

²³ Vgl. Jaconelli/Sheffield, S. 626

²⁴ "Whatever the shared aim - it might be to reduce social exclusion, raise standards of public health, or improve air quality - the Best Value process will help councils decide on priorities in consultation with their partners, build consensus on what needs to be achieved, and measure how their own programmes and services are contributing to the shared objective." DETR, Modern Local Government, 1998, Online in Internet URL: <http://www.local-regions.detr.gov.uk/lgwp> (Stand: 11.04.01)

²⁵ Die Homepage des *Local Government Centre* ist unter der folgenden Adresse der *University of Warwick* zu finden: Online in Internet URL: <http://users.wbs.warwick.ac.uk/group/lgc> (Stand: 02.12.03)

²⁶ Die Best Value-Initiative hat Gültigkeit in England, Wales, Schottland und Nordirland. England und Wales verfolgen großteils gleiche Zeitpläne, Schottland und Nordirland verfolgen etwas andere Zeitpläne. Vgl. Scottish Office Development Department Local Government Division, Best Value Task Force, Report 1 & 2.

Berichte und Artikel in lokalen Zeitungen, Netzwerke und Veranstaltungen sowie Broschüren der beteiligten Lokalverwaltungen und Agencies bei.²⁷

Alle lokalen Körperschaften wurden eingeladen, in konkreten Anträgen ihre Vorschläge und Pläne für die inhaltliche Gestaltung von "Best Value" zu illustrieren. Von 153 Bewerbungen wurden im Dezember 1997 41 Testbehörden ausgewählt, die ab April 1998 mit ihren Vorhaben starteten. Unter den 41 Initiativen befanden sich 42 individuelle lokale Verwaltungen, zwei Polizei- und eine Feuerwehreinheiten (davon stammen zwei Verwaltungen und die Feuerwehreinheit aus Wales).²⁸ Die ausgewählten Behörden wurden nicht anhand eines statistisch repräsentativen Durchschnittes ausgewählt. Es waren sowohl Repräsentanten von Lokalverwaltungen mit höchster Performance, als auch Bewerber mit eher schwacher Performance vertreten, sodass insgesamt ein breites Leistungsspektrum vertreten war. Die erfolgreichen Bewerber hatten als besondere Motivation die Aufhebung der Regulierungen der verpflichtenden Leistungsausschreibung für die unter dem Lokalverwaltungsgesetz 1988 bestimmten öffentlichen Leistungen über die gesamte Dauer des Pilotprojekts in Aussicht gestellt bekommen.²⁹

Die Ergebnisse des Pilotprojekts³⁰ wurden in Bezug auf folgende drei Dimensionen gemessen und an die Regierung zurückgeleitet:

1.2.1 Lernergebnisse

Das Feedback der Behörden war durchaus positiv. Die Behörden fühlten sich dank des Pilotprojektes besser in der Lage, die Initiative effektiv zu implementieren. Die Erfahrungen haben gezeigt, dass einige Punkte wichtig für den Erfolg der Initiative sind:

- (1) Gewissenhafte Vorbereitung der Aufgabenkritiken;
- (2) Effektives Projektmanagement, besonders bei abteilungsübergreifenden Ansätzen der Aufgabenkritiken;
- (3) Gemeinsame Leitfäden, „Toolkits“ und andere unterstützende Materialien;
- (4) Koordination der Kundenbefragungen innerhalb der Verwaltung und mit anderen öffentlichen Einheiten auf dem selben Untersuchungsgebiet;
- (5) Einbindung der Ratsmitglieder;
- (6) Verlässliche und relevante Leistungsdaten.

1.2.2 Prozessergebnisse

Bis März 2000 hatten die meisten Pilotbehörden ein 5-Jahres-Programm an Aufgabenkritiken zusammengestellt und sich auf strategische Prioritäten und einen Leitfaden für die gesamte Verwaltung geeinigt. Die meisten hatten ebenso ein umfassendes Trainingsprogramm und ein gemeinsames Best Value-Budget aufgestellt und gründeten entweder neue Benchmarking-Netzwerke oder traten bestehenden bei. Als schwieriger erwiesen sich die Konsultation mit den Bürgern (Leistungsnutzer, Interessensgruppen, etc.) und die Erstellung von Performancemanagement-Systemen und Performanceindikatoren.

²⁷ Vgl. DETR, Online in Internet URL: <http://www.local.detr.gov.uk/research/bvsummar/factsheet.htm> (Stand: 28.03.01)

²⁸ Unter der Seite (DETR 1999) <http://www.local.detr.gov.uk/research/bvsummar/preface.htm> sind alle Zusammenfassungen der Projektbeschreibungen zu finden.

²⁹ Vgl. DETR, Improving Public Services: Evaluation of the Best Value Pilot Program, Final Report, S. 31

³⁰ Vgl. Ebenda, Research Summary, S. 4f

1.2.3 Leistungsergebnisse

Angesichts der kurzen Zeitspanne konnten bei Beendigung des Pilotprogramms noch keine großen Veränderungen bei den Leistungen festgestellt werden, es zeichneten sich aber einige Trends ab. Die meisten Behörden konzentrierten sich auf die qualitative Verbesserung oder die Reduktion der Kosten von Leistungen. Keine Behörde hatte eine neue Leistung eingeführt oder eine bestehende abgeschafft. Viele beschäftigten sich aber mit der Umstrukturierung von Leistungen, um sie gegenüber den Wünschen der Bürger zu optimieren. Einige führten unter der verpflichtenden Leistungsausschreibung getrennte Aufgabenbereiche wieder zusammen, wie Wohnen und Umwelt, um sie so (wieder) auf die Bedürfnisse der lokalen Gemeinschaft zuzuschneiden. Dadurch konnte die Koordination zwischen einzelnen Abteilungen und manchmal sogar mit anderen öffentlichen Einrichtungen wieder verbessert werden.

Auch der Gebrauch von höheren Sollzielen in Bezug auf Kundenwünsche und Qualität wurde in vielen Kritiken durchgesetzt. Kundenkontrakte, Charters und Leistungsgarantien stiegen in einem hohen Maße in allen Pilotverwaltungen an. Kundenbefragungen für den Zeitraum des Pilotprojektes ergaben für die Pilotverwaltungen jedoch nur ein gleich bleibendes Zufriedenheitsmaß, da es laut Angaben der Befragten noch zu früh für merkbare Veränderungen sei.³¹

1.3 Best Value Partnership Network Pilots

Unter Best Value nehmen Partnerschaften eine wichtige Rolle ein. Jinks klassifiziert drei Hauptformen der Partnerschaft, die für Best Value relevant sind:³²



- (1) **Joint Ventures** - zwei Unternehmen gründen mit ihren Ressourcen eine dritte Unternehmung;
- (2) **Kollaboration** - mehrere Unternehmen schließen sich für die Dauer, bis ein gemeinsames Ziel erreicht ist, zusammen;
- (3) **Konsortium** - eine Gruppe von Unternehmen nimmt gemeinsam ein Unterfangen von längerer Zeitdauer in Angriff.

Der Vorteil von Partnerschaften gegenüber der materiellen Auslagerung eines Leistungsbereiches ist der gegenseitige Lerneffekt (v.a. das Verstehen der Leistungsprozesse und der Wirkungszusammenhänge). Um Partnerschaften zu fördern, wurde am 24. September 1998 ein Best Value Pilotprojekt gestartet, das ausschließlich dem Experimentieren mit verschiedenen Partnerschaftsmodellen dient. Sechs Netzwerke wurden dabei ausgewählt, von denen zwei vom privaten Sektor geleitet werden, eines von einer beruflichen Interessensvertretung und drei von lokalen Körperschaften. Insgesamt sind 50 lokale Verwaltungen und 35 private Firmen in dem Pilotprojekt vertreten. Die drei Hauptgebiete, denen die Pilotprojekte zuzurechnen sind, umfassen:

- (1) Entwicklung von optimalen Beschaffungsmethoden durch Erfahrungsaustausch des öffentlichen und privaten Sektors;

³¹ Im gleichen Zeitraum sank aber die generelle Zufriedenheit mit den lokalen Verwaltungen für den Rest von England und Wales. Vgl. DETR - Improving Public Services: Evaluation of the Best Value Pilot Program, Final Report, Research Summary, S. 6

³² Jinks, S. 28

- (2) Stärkung der Kräfte des freien Marktes, um höhere Effizienz in der Ressourcenverwendung zu erzielen;
- (3) Identifizierung der idealen Geschäftsgröße für die Leistungserstellung und Anpassung der lokalen Behörde an solche Umstände.³³

2. Best Value Prozesse

Best Value setzt sich aus mehreren Bausteinen zusammen. Abb. 1 gibt einen Überblick über die auszuführenden Aktivitäten, die in den nächsten Abschnitten und in Kapitel 3 näher beschrieben werden. Prinzipiell arbeiten sowohl die nationale, als auch die lokale Ebene an der Initiative. Das Hauptelement stellt die umfassende Aufgabenkritik alle fünf Jahre dar. D.h., in einer Periode von fünf Jahren müssen alle lokalen Leistungen auf ihre Sinnhaftigkeit und auf die Art und Weise ihrer Erstellung, Menge und Qualität überprüft werden.

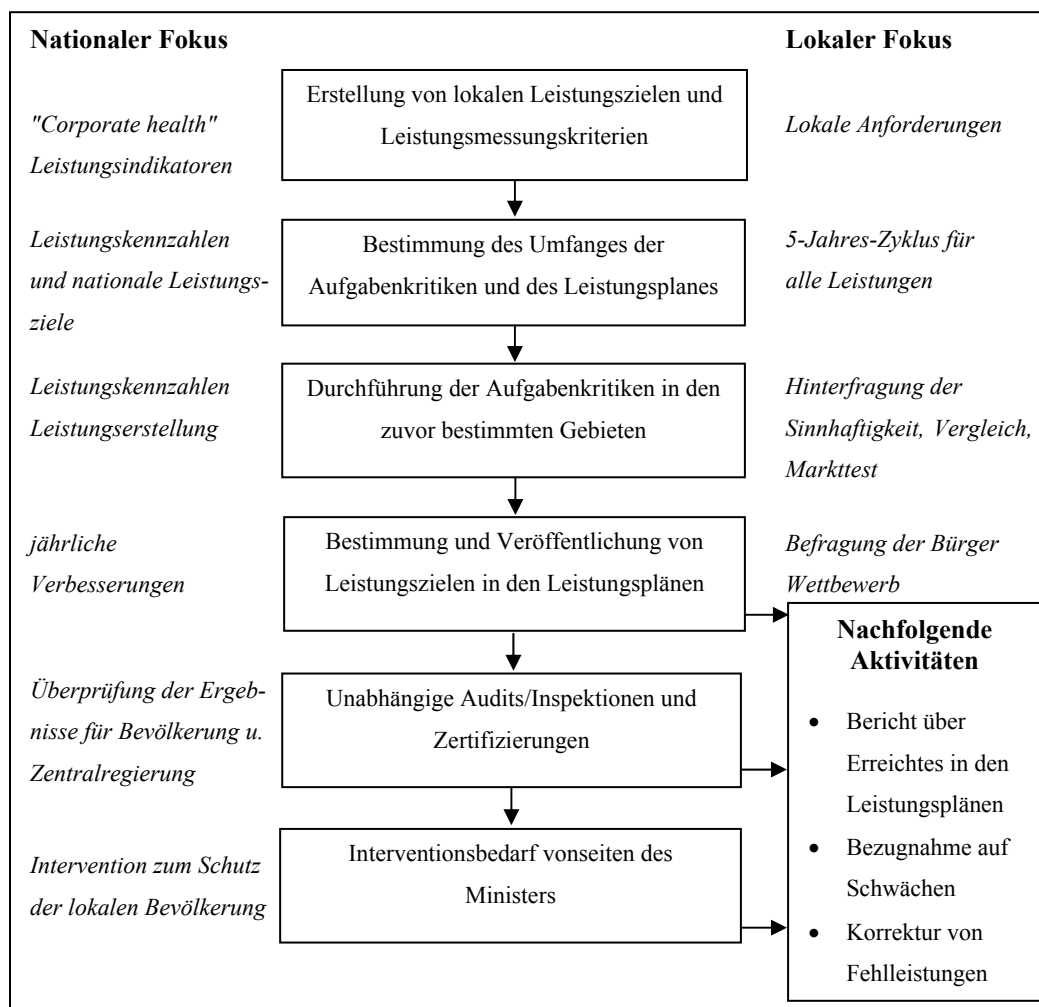


Abb. 1: Leistungsmanagement-Rahmen unter Best Value
(Quelle: in Anlehnung an DETR Circular 10/1999)

Der Aufgabenkritik-Prozess beinhaltet dabei sowohl Aspekte der Leistungstiefenanalyse (muss die Leistung überhaupt erstellt werden?) als auch des Markttestverfahrens (muss die Leistung durch die Lokalverwaltung erstellt werden oder sind andere Anbieter besser geeignet?).

Um das Ziel der Aufgabenkritik zu erreichen, werden jährliche Leistungspläne ausgearbeitet, bei denen zu national vorgegebenen Leistungsindikatoren entweder lokale oder nationale Leistungszielvorgaben oder Mindeststandards erreicht werden müssen, die die Performance in der Leistungserstellung schrittweise anheben sollen. In den Performanceplänen legen die Lokalverwaltungen außerdem ein Jahresprogramm für die Aufgabenkritiken dar und berichten ihrer lokalen Bevölkerung über Ziele, derzeitigen Stand der Dinge und Bereiche, in denen Leistungsschwächen existieren. Die Leistungspläne unterliegen zudem einer externen Validierung durch die Audit Commission, die die Pläne auf akkurate Daten und Realitätsnähe der Sollziele überprüft. Zusätzlich zu den Audits finden auch noch regelmäßige Inspektionen der Fachbereiche durch die jeweils zuständigen Inspektorate statt. Wo sowohl die Audits als auch die Inspektionen Grund zur Besorgnis bezüglich der Performance bzw. der unternommenen Anstrengungen zur Leistungsverbesserung äußern, kann der für lokale Angelegenheiten zuständige Minister (Nick Raynsford MP, ODPM) intervenieren. Die Intervention orientiert sich am Grad der Leistungsschwäche einer Lokalverwaltung und kann von einer Aufforderung zur Nachbesserung bis hin zum Entzug eines Fachbereichs aus der Kompetenz der Lokalverwaltung führen.

2.1 Aufgabenkritiken - die „5 Cs“

Die Verpflichtung zu Aufgabenkritiken³⁴ unter Paragraph 5 des Lokalverwaltungsgesetzes 1999 ist ein Herzstück der Initiative. Das *Local Government*-Weißbuch legt fest, dass das Ziel der Kritiken die ständige Verbesserung *aller* Leistungen ist, nicht nur derjenigen, die am schlechtesten abschneiden.

Speziell sollen die Lokalverwaltungen folgende Punkte berücksichtigen und überdenken:

- (1) Muss die Leistung überhaupt erbracht werden?
- (2) In welcher Größenordnung und auf welche Art muss sie erbracht werden?
- (3) Wie stimmen die strategischen Ziele mit der Leistungserfüllung überein?
- (4) Wie können die Leistungen anhand der vorgegebenen Leistungsindikatoren gemessen werden?
- (5) Wie kann die Wettbewerbsfähigkeit in der Leistungserstellung gegenüber anderen Verwaltungen, dem privaten und dem dritten Sektors überprüft und gesichert werden?
- (6) Wie können andere Verwaltungen, der private Sektor und andere Organisationen in die Beratung bezüglich der bestmöglichen Leistungserstellung eingebunden werden?
- (7) Wie kann die Erreichung relevanter Zielvereinbarungen und Standards bezüglich der Leistung am besten überprüft werden?

Diese Bedingungen lassen sich mit den 5 Cs *Challange*, *Compare*, *Compete*, *Consult* und *Collaborate* zusammenfassen. Die 5 Cs sind interaktive Elemente und sollten nicht als linearer Prozess im Zuge einer Aufgabenkritik angesehen werden. Sie stellen das wichtigste

³⁴

Sogenannte "Best Value Reviews"; Vgl. DETR Circular 10/99, S. 6f

Mittel der Verwaltungen zur Bestimmung neuer Ansätze der Leistungserstellung dar und sollen hohe Leistungsziele setzen, die zu kontinuierlichen Verbesserungen führen.³⁵

2.1.1 Challenge - Herausforderung

Dieses Prinzip beinhaltet die Hinterfragung, *warum*, *wie* und *durch wen* eine Leistung erstellt werden soll. Der Fokus auf einen Leistungsbereich muss *zukunftsorientiert* sein (demografische, soziale und ökonomische Änderungen werden rechtzeitig erkannt) und *Außenorientierung* aufweisen (alternative Wege der Bedürfnisbefriedigung können identifiziert werden). Dies bedeutet eine radikale Änderung der Verwaltungskultur und des Selbstverständnisses der Verwaltungen und erfordert einen erheblichen Lernbedarf. Gute Führungsqualität und effektive Teamarbeit, sowohl über die Abteilungsgrenzen hinaus, als auch mit der lokalen Bevölkerung, sind dabei gefragt. Das Pilotprogramm hat gezeigt, dass die meisten Verwaltungen zwar die Wege der Leistungserstellung und zugrunde liegende Programme überdacht haben, nicht aber, ob der Bedarf für eine Leistung überhaupt gegeben ist. Nur rund ein Drittel der Testpiloten überlegte, ob neue Leistungen eingeführt werden sollten.³⁶

2.1.2 Compare - Vergleich und Benchmarking mit anderen Verwaltungen

Hier soll der Vergleich des eigenen Leistungsniveaus mit der Leistung anderer anhand einer Reihe von relevanten Indikatoren angestrebt werden. Dabei ist der Blickwinkel von Leistungsnutzern einerseits und potenziellen Leistungserstellern andererseits zu berücksichtigen. Unter Best Value wird Benchmarking³⁷ als Vergleichsmöglichkeit gerne angenommen. Instrumenten wie Benchmarking wurden bisher mit starker Ablehnung begegnet, entweder, weil sie nicht als sinnvolle Lernmethoden erachtet wurden, oder weil vergangene Ansätze, wie die „*league tables*“ oder „*performance families*“ der Audit Commission seit den frühen 80er auf starke Opposition stießen.³⁸ Benchmarking unter Best Value wird als Instrument für die Erreichung von zwei Zielen eingesetzt.³⁹

- a) **Lerneffekte:** Von anderen Organisationen zu lernen und optimale Methoden, Prozesse, etc. für die eigene Organisation zu adaptieren (*"learning by looking"*). In dieser Form nimmt Benchmarking auch eine wichtige Rolle als Teil des Qualitätsmanagements ein. Eines der am weitesten verbreiteten Qualitätsmanagement-Modelle, das EFQM-Modell, basiert auf Vergleich und wird vom *Cabinet Office* für alle Organisationen des öffentlichen Sektors empfohlen.⁴⁰

³⁵ Im Zuge des Pilotprogramms kam es aber auch zu einigen paradoxen Situationen. So wurden bei der Durchführung der Kritiken Schwachstellen bei Leistungen ersichtlich, mit denen die Kunden laut Befragung dennoch zufrieden waren. Andererseits ergaben sich gerade umgekehrt gelagerte Fälle oder solche, bei denen sich die Prioritäten verschiedener Interessenten an einer Leistung nicht vereinbaren ließen. So wurde das erhebliche Spannungsfeld des Ausbalancierens von Wünschen und Prioritäten ersichtlich.

³⁶ Vgl. DETR, Improving Public Services: Evaluation of the Best Value Pilot Program, Final Report, S. 78

³⁷ „Benchmarking is a process of measuring your service's process and performance and systematically comparing them to the performance of others in order to seek best practice“. Definition von Jane Foot, in: Bovaird, S. 8. Eine Benchmark bietet die Möglichkeit, Leistungsschwächen gegenüber dieser zu messen und Schritte zu ergreifen, die Lücke zwischen gewünschtem und tatsächlichem Leistungsniveau zu schließen.

³⁸ Trotz der großen Ablehnung war Benchmarking während CCT aber auch eine Möglichkeit, die eigene Wettbewerbsfähigkeit zu steigern. Damals wurde hauptsächlich Kosten-Benchmarking mit Partnern aus dem Kreis der lokalen Körperschaften betrieben. Benchmarking-Initiativen mit privaten Unternehmen kamen so gut wie nie vor, weil man fürchtete, bei der Offenlegung v.a. der Kostendaten mögliche Wettbewerbsvorteile einzubüßen.

³⁹ Vgl. Schedler/Proeller, S. 161

⁴⁰ Vgl. Cabinet Office, A Guide to Quality Schemes for the Public Sector, Online in Internet URL: <http://www.cabinet-office.gov.uk/servicefirst/2001/taskforce/gettingittogether/default.htm> (Stand: 25.04.01).

- b) **Wettbewerbskomponente:** Der Aspekt des Vergleichs wird umso wichtiger, wenn ineffiziente Prozesse oder Leistungen ohne marktlicher Wettbewerbssituation verbessert werden sollen. Auch unter Best Value wird Benchmarking vor allem als Wettbewerbsinstrument eingesetzt, um die Konkurrenzfähigkeit gegenüber anderen Leistungsanbietern zu demonstrieren und zu belegen.⁴¹

Für die Bewerbungen zum Best Value Pilotprojekt wurde Benchmarking als Schlüsselinstrument herausgestrichen.⁴² Wie das *Local Government Management Board* nach der Begutachtung der Bewerbungen feststellte, ist „(Benchmarking) die am häufigsten vorgeschlagene Methode für (Leistungs)vergleiche“.⁴³ Ein Pilotprojekt, CWOIL⁴⁴, basiert zur Gänze auf Benchmarking in den Bereichen Wohnungswesen, Steuereinhebung und Transferleistungen.⁴⁵ Benchmarking in der ganzen möglichen Palette (Daten-Benchmarking, Prozess-Benchmarking, funktionales Benchmarking und strategisches Benchmarking) war kaum zu finden.⁴⁶ Ein Abteilungsleiter einer Pilotbehörde stellte in diesem Zusammenhang in Frage, ob umfassendes Benchmarking zeitlich innerhalb der 5-Jahres-Zyklen der Aufgabenkritiken überhaupt zu schaffen ist.⁴⁷

Zu untersuchen wird sein, wie Benchmarking die großen Unterschiede in den Leistungsniveaus der Verwaltungen beeinflussen wird, ob es helfen wird, Transparenz bei Unterschieden herzustellen, die aufgrund unterschiedlicher lokaler Prioritäten zustande kommen, und ob es möglicherweise zu einer Nivellierung der Leistungsniveaus kommt. Es bleibt zudem fraglich, wie die künftige Rolle der *Audit Commission* in der Beobachtung und Evaluierung der lokalen Verwaltungen in Bezug auf deren Benchmarking-Aktivitäten sein wird.⁴⁸

2.1.3 Consult - Konsultationspflicht

Neben der Befragung lokaler Steuerzahler, (potenzieller) Leistungsnutzer, Partner der Lokalverwaltungen, der interessierten Bürger und des weiteren wirtschaftlichen Umfelds für die Bestimmung neuer Leistungsziele wird es besonders wichtig sein, schwer zu erreichende Gruppen (ethnische Minoritäten, sozial Unterprivilegierte, Behinderte, Kinder, etc.) einzubinden. Der Prozess sollte im Idealfall bei der Information der lokalen Bevölkerung über die Befragungsinhalte beginnen. Die lokale Gemeinschaft sollte darauf hin selbst beratschlagen und zu einer entsprechenden Entscheidung finden. Das Konsultationsprinzip wurde von den Pilotverwaltungen als wertvolles, legitimierendes Mittel für die Leistungsverbesserung angenommen. Methoden und Techniken müssen aber zu einem Großteil noch verbessert und ausgebaut werden. Dazu kommt in manchen Verwaltungsbezirken das Problem der Befragungsmüdigkeit im Kreise der Verwaltungsmitarbeiter,⁴⁹ und des schwachen Interesses der Bürger, sich bei lokalpolitischen Ereignissen einzubringen.⁵⁰

⁴¹ Vgl. DETR, Online in Internet URL: <http://www.local-regions.detr.gov.uk/lgrp/> (Stand: 11.04.01)

⁴² Vgl. Bowerman/Ball, S. 21

⁴³ Davis, S. 260

⁴⁴ Konsortium von Cambridge, Welwyn Hatfield, Oxford, Ipswich und Lincoln

⁴⁵ In diesen drei Bereichen hat Benchmarking generell die weiteste Verbreitung, wenn auch stark fragmentiert und unsystematisch.

⁴⁶ Vgl. Bovaird, S. 9

⁴⁷ Vgl. Ebenda, S. 11

⁴⁸ Vgl. Stephens/Bowerman, S. 77

⁴⁹ Vgl. DETR - Improving Public Services: Evaluation of the Best Value Pilot Program, Final Report, S. 103

⁵⁰ Vgl. Ebenda, S. 104

2.1.4 Compete - Wettbewerb

Unter "Best Value" sollen Wettbewerbsmechanismen zur Erstellung effektiver und effizienter Leistungen bestehen bleiben, wo immer sie sinnvoll sind. Wettbewerb kann unter Best Value viele Formen annehmen und ist flexibler als unter den rigiden Bestimmungen der verpflichtenden Ausschreibung. Unter der neuen Initiative führt die Labour Regierung das weit verbreitete System des Kontraktmanagements weiter. Die entscheidende Veränderung seit CCT ist aber der Wegfall der Ausschreibungspflicht.⁵¹

Unter Best Value wird Interesse an langfristigen relationalen, partnerschaftlichen Arrangements bekundet - vom Finanzministerium (1995) als „Partnerschaft innerhalb von Wettbewerb“ bezeichnet.⁵² Der Nachweis der Wettbewerbsfähigkeit bleibt ein entscheidendes Kriterium, nicht aber zwingenderweise die Ausschreibung von Leistungen.

Das Umweltministerium selbst schlug für Best Value folgende alternative Formen des Wettbewerbs vor:⁵³

- (1) Regelmäßige Benchmarking-Berichte der *Audit Commission* oder einer unabhängigen Organisation mit Verbesserungsvorschlägen für die Leistungserstellung;
- (2) Erstellung einer Kernleistung und Zukauf von unterstützenden Leistungen von externen Anbietern. Dies sollte entweder zu internen Verbesserungen oder zu einer kompletten Auslagerung der Leistung an Externe führen;
- (3) Contracting Out einer Leistung nach einer Ausschreibung unter externen Anbietern;
- (4) Joint Venture Partnerschaften mit einem externen Anbieter;
- (5) Ausschreibung einer Leistung unter Wettbewerb unter Teilnahme der eigenen internen Leistungserstellungsabteilung, den Teams anderer lokaler Körperschaften und/oder privater Anbieter;
- (6) Materielle Privatisierung.

Es fällt auf, dass fünf der sechs Vorschläge entweder eine teilweise oder eine volle Leistungsausschreibung beinhaltet. Unter den Pilotverwaltungen hat jedoch der Vorschlag mit Benchmarking am meisten Zuspruch erhalten.⁵⁴

Die meisten Pilotverwaltungen gaben an, den Ansatz der „mixed economy“ bei ihrer Leistungserstellung zu verfolgen. Dies ist in Leistungsbereichen, die in der Vergangenheit einer verpflichtenden Leistungsausschreibung unterstellt waren, offensichtlicher, obwohl mit Abschaffung des Regimes auch vielerorts die eigenen Leistungserstellungseinheiten wieder stärker favorisiert und bei den Aufgabenkritiken berücksichtigt wurden. Generell ist aber durch den Wegfall der Ausschreibungspflicht die Einstellung gegenüber Wettbewerb weniger negativ, da mit verschiedenen Möglichkeiten und Partnern experimentiert werden kann und so ohne Zwang das für die lokalen Umstände beste Arrangement gefunden werden kann.

⁵¹ Das Weißbuch "Modern Local Government" bringt zum Ausdruck, dass CCT wegen der detaillierten Vorschriften über die Form und genauen Zeitpunkte des Wettbewerbs zu „(...) einfalllosen Angeboten führte und oftmals wirklichen Wettbewerb eher frustrierte, als ihn zu verstärken.“ Vgl. DETR, Online in Internet URL: <http://www.local-regions.detr.gov.uk/lgrp> (Stand: 11.04.01)

⁵² Kavanagh/Parker, S. 7

⁵³ Vgl. DETR 1999, Online in Internet URL: <http://local-regions.detr.gov.uk/bestvalue/legislation/preparingforbv.htm> (Stand: 28.06.01)

⁵⁴ Das Pilotprogramm hat gezeigt, dass Engagement zu Benchmarking vorhanden ist, hauptsächlich zwischen lokalen Behörden, aber auch bereits mit dem privaten und Non-Profit Sektor. Um Wettbewerb in ausreichendem Maße zu forcieren, ist gerade der Vergleich mit privaten Anbietern entscheidend. Leider ist aber festzustellen, dass es sehr schwierig ist, willige Partner aus dem privaten Sektor für Benchmarking zu finden, wenn sich nicht unbedingt die Chance für ein profitables Geschäft ergibt. Vgl. Bowerman/Ball, S. 24

Einige Rollen und Möglichkeiten des Wettbewerbs sind aber bereits auf reges Interesse gestoßen:⁵⁵

- (1) Wettbewerb ermöglicht rascher Innovationen;
- (2) Wettbewerb vermag die Verwaltungskultur in der ganzen Behörde oder in einigen Abteilungen zu verändern;
- (3) Wettbewerb bringt vermehrte Investitionen vonseiten des privaten Sektors ein;⁵⁶
- (4) Wettbewerb führt zu Kostenreduktionen.

Interessant ist, dass die Ausweitung von Wahlmöglichkeiten der Leistungsnutzer, wie in der *Citizen's Charter* oder auch in lokalen Dienstleistungscharters angeführt, nicht so großen Einfluss hat.

2.1.5 Collaboration - Partnerschaften

Lokale Verwaltungen erreichen für ihre lokale Bevölkerung mehr, wenn sie mit anderen Akteuren zusammenarbeiten. Erfolgt der Zukauf von Leistungen erst in Situationen des dringenden Bedarfs, ist dies eine schlechte Basis für qualitativ und preislich gute Leistungen. Unter Best Value sollen Langzeitpartnerschaften und relationale Kontraktbeziehungen⁵⁷ angestrebt werden, die hohe Transaktionskosten für Kontraktbestimmung, Ausschreibung, begleitende Ergebniskontrolle, Evaluation und Nachbesserung vermeiden helfen sollen. Viele Formen der Partnerschaft sind denkbar: mit anderen lokalen Verwaltungen (v.a. in Gebieten mit zweiseitiger Verwaltungsstruktur⁵⁸ und/oder mit angrenzenden lokalen Verwaltungen), mit anderen öffentlichen Organisationen und Agencies, besonders aber mit Polizei und Gesundheitsbehörden und mit dem privaten und Non-Profit Sektor.

Unter CCT waren die Beziehungen zwischen externen Anbietern und der lokalen Verwaltung durch ein starkes Maß an gegenseitiger Kontrolle überschattet. Künftig sollen die Partnerschaften durch mehr Konsens und Vertrauen geprägt sein.⁵⁹ Einige Initiativen gelten schon heute als mustergültig. So hat etwa *Selby District Council* im Rahmen der *Private Finance Initiative* das Problem der knappen Gemeindewohnungen in den Griff bekommen: Für die Bereitstellung von Grundstücken im Wert von einer Million Pfund und einem jährlichen Zuschuss von 25.000 Pfund werden 12,5 Millionen Pfund über die nächsten fünf Jahre von privaten Financiers in neue Wohnanlagen investiert werden.⁶⁰

⁵⁵ Vgl. Bovaird, S. 20f

⁵⁶ So versucht der Londoner Bezirk *Lewisham* z.B. 400 Millionen Pfund für Renovierungen von Sozialwohnungen, Schulen, Freizeitanlagen und Altersheimen durch die *Private Finance Initiative* aufzutreiben. Gleichzeitig käme es zu einer Überleitung von rund 50% der Beschäftigten der Behörde an die privaten Anbieter. Vgl. Ebenda, S. 28

⁵⁷ Boyne kritisiert diese Möglichkeit angesichts der Aufgabenkritiken im 5-Jahres-Zyklus. Wenn eine andere Organisation ein qualitativ und/oder preislich besseres Angebot legt, muss dieses wohl oder übel akzeptiert werden. Damit können langfristige Beziehungen zu einem Partner jedoch - wie schon unter der verpflichtenden Leistungsausschreibung - wieder nicht garantiert werden. Vgl. Boyne/Gould-Williams/Law et al., S. 27

⁵⁸ Die ländlichen Gebiete Englands sind durch einen zweiseitigen Lokalverwaltungsauflauf gekennzeichnet, der sich aus übergeordneten Counties und einer Reihe an dazugehörigen Distrikten zusammensetzt. Die Erfüllung der öffentlichen lokalen Leistungen ist zwischen den beiden Ebenen aufgeteilt. Im Zuge von Umstrukturierungen Mitte der 90er Jahre wurden die Lokalverwaltungen von Schottland und Wales und einige englische Stadtgebiete zu sogenannten „Unitaries“ umgeleitet, die alle lokalen Aufgaben in ihrem Gebiet selbst erfüllen.

⁵⁹ Vgl. Osborne/McLaughlin, S. 56, 57

⁶⁰ Vgl. Watson, S. 30

2.2 Erfolgskriterien der Aufgabenkritiken

Durch die Pilotprojekte haben sich für erfolgreiche Aufgabenkritiken besonders wichtige Kriterien herauskristallisiert:

- (1) **Langzeit-Perspektive:** Kritiken müssen zukunftsorientiert sein, um Änderungen in der Nachfrage nach einer Leistung und der Form der Leistungserstellung rechtzeitig vorwegnehmen zu können. In jeden Leistungserstellungsprozess sollte daher genügend Flexibilität eingebaut sein, um Verbesserungen und Innovationen zu ermöglichen und auf geänderte Rahmenbedingungen eingehen zu können. Die Schwierigkeit besteht darin, die Flexibilität mit einem nötigen Maß an Sicherheit und Zuverlässigkeit über die Dauer eines möglichen Kontraktes auszubalancieren.
- (2) **Gemeinsame Kernverwaltung - „Corporate Centre“:** Die Pilotbehörden gaben an, dass eine Schnittstelle, die alle Abteilungen hinsichtlich einer gemeinsamen Strategie zusammenführt, der Schlüssel zu effektiven Aufgabenkritiken sei. Viele Behörden hatten Schwierigkeiten damit, da CCT gemeinschaftliches strategisches Denken oft zerstört hatte.⁶¹
- (3) **Miteinbezug der Ratsmitglieder:** Ratsmitglieder müssen sicherstellen, dass die strategischen Ziele und gemeinschaftlichen Prioritäten einer lokalen Körperschaft von Anfang an in den Aufgabenkritikprozess eingehen. Speziell die Perspektiven von schwer zu erreichenden Schichten der lokalen Bevölkerung müssen durch einen politischen Repräsentanten Berücksichtigung finden.
- (4) **Externe Berater:** Verwaltungen, die jetzt schon aktiv in Partnerschaften involviert sind, wissen die Vorteile von neuen Blickwinkeln und alternativen Handlungsmöglichkeiten zu schätzen. Auch Experten-Paneele unter Beteiligung von Leistungsnutzern oder Mitarbeiter und Ratsmitglieder, die nicht direkt im betreffenden Fachbereich involviert sind, erfüllen diesen Zweck.
- (5) **Miteinbezug der Mitarbeiter:** Jene, die bereits jetzt eng mit der Leistungserstellung beschäftigt sind, speziell Mitarbeiter, die im direkten Kundenkontakt stehen, können interessante Perspektiven eröffnen, wie eine Leistung angenommen wird und auch, wie sie verbessert werden kann. Alle Mitarbeiter müssen jedoch mit den Inhalten und der Zielsetzung der Initiative vertraut sein.
- (6) **Meinungen der Leistungsnutzer:** Die Meinung von (potenziellen) Leistungsnutzern ist wichtig, um die Wirkungsziele, den besten Leistungsersteller und Art und Menge der Leistung zu bestimmen. Dabei sollen vor allem auch unterrepräsentierte Gruppen und Minderheiten befragt werden, um faire Chancen und fairen Zugang für alle zu ermöglichen.
- (7) **Prinzip der nachhaltigen und dauerhaften Entwicklung:** Von einer Aufgabenkritik abgeleitete Leistungsziele müssen das Prinzip der Nachhaltigkeit erfüllen. Dazu ist es nötig, dass die Leistungsziele in einen strategischen Rahmen eingebettet werden, der die Prioritäten für die nächsten fünf Jahre aufzeigt und hilft, kurzfristige Schwankungen zu überbrücken.

⁶¹

Vgl. DETR - Improving Public Services: Evaluation of the Best Value Pilot Program, Final Report, S. 71



Abb. 2: Erfolgsfaktoren für Aufgabenkritiken

2.3 Formelles Verfahren der Aufgabenkritiken

Best Value Verwaltungen müssen innerhalb der ersten fünf Jahre der Initiative, endend am 31. März 2005, die Kritik aller Aufgaben abgeschlossen haben. Danach beginnt der Zyklus für die nächsten fünf Jahre von vorne. Die Regierung schreibt keinen einheitlichen Plan für Aufgabenkritiken vor, er sollte aber objektiv und praktikabel sein. Berücksichtigung finden sollen jedoch eine realistische Planung der für Aufgabenkritiken zur Verfügung stehenden Ressourcen, die Möglichkeit, bereichsübergreifende Themen anzugehen und die Einhaltung anderer bestehender Regulierungen.

2.3.1 Orientierung an strategischen Zielen

Die Verwaltungen müssen ein klares Protokoll über die Vorgehensweise bei der Aufgabenkritik vorlegen. Sie müssen demonstrieren, dass der Kritik eine klare Analyse der derzeitigen Situation und eine Strategie anhand der lokalen Rahmenbedingungen zugrunde liegen. Die Kritiken der schwächsten Leistungsbereiche sollten zu Beginn der 5-Jahres-Periode erfolgen, wenn es die Strategie und die lokalen Möglichkeiten erlauben. Auch wird es nicht möglich sein, innerhalb von fünf Jahren alle Eventualitäten zu berücksichtigen. Prioritäten können sich ändern und Flexibilität wird gefragt sein.

2.3.2 Thema der Aufgabenkritik

Die Aufgabenkritiken können um ein klar erkennbares strategisches Thema organisiert sein, das sich aufgrund nationaler oder lokaler Entwicklungen anbietet, wie z.B. eine neue Gesetzgebung, die einen Leistungsbereich besonders hervorhebt. Die Kritiken können aber ebenso gut um Themen der partnerschaftlichen Zusammenarbeit, des verstärkten Kundenfokusses oder der integrierten Leistungserstellung für ein bestimmtes Kundensegment, wie z.B. eine soziale Gruppe, arrangiert sein. Sie können also ein Mix aus Leistungsbereichen

sein oder um ein spezielles Problemfeld aufgebaut werden. Mögliche Entscheidungskriterien auf einer Matrix für die Skizzierung eines Aufgabenkritik-Programms können sein:

- Zufriedenheit der Bürger mit einer Leistung
- Wichtigkeit einer Leistung für die Öffentlichkeit
- Anteil der Leistung am Budget der lokalen Körperschaft
- Leistungsmessung in Bezug auf nationale Leistungsindikatoren und andere Benchmarks
- Potenzial für marktwirtschaftliche Erstellung
- Übereinstimmung mit strategischen Zielen der Körperschaft
- Qualitätsniveau der Leistung

2.4 Best Value Performance Plans (Leistungspläne)

Leistungspläne sind das wichtigste Mittel, der Öffentlichkeit über Effizienz und Effektivität der Leistungserstellung zu berichten. Sie sollen die strategischen Prioritäten reflektieren und die leistungsspezifischen Ziele mit Inputs verbinden. Die Leistungspläne bilden eine Übersicht über die wichtigsten Leistungsindikatoren in einer für die Öffentlichkeit verständlichen Form. Sie dürfen nicht später als jeweils dem 31. März des betreffenden Jahres veröffentlicht werden und werden in Folge von der *Audit Commission* überprüft. Paragraph 6 des Lokalverwaltungsgesetzes von 1998 legt fest, welche Informationen in einem Performance Plan enthalten sein müssen:

- (1) **Zusammenfassung der Leistungsziele:** Diese leiten sich von den Strategien der Lokalverwaltung und dem Planungsprozess ab. Die Zusammenfassung sollte auch zentralstaatliche Ziele, mittelfristige finanzielle Planung und Leistungsprioritäten enthalten.
- (2) **Zusammenfassung der derzeitigen Performance:** Diese stellt die lokale Verwaltung in Bezug auf das Erreichen nationaler Best Value Indikatoren oder auf Indikatoren der Audit Commission dar. Auf lokale Leistungsindikatoren, die die lokalen Präferenzen reflektieren, soll eingegangen werden. Die Daten des aktuellen Leistungsplanes sind zwar von der *Audit Commission* zu diesem Zeitpunkt noch nicht überprüft, die Verwaltung sollte bei der Schätzung der Zahlen allerdings sehr sorgfältig vorgehen. Wo größere Abweichungen zwischen Soll und Ist erfolgen, muss eine Begründung im Performance Plan des Folgejahres eingeschlossen werden.
- (3) **Vergleich mit der Performance der vergangenen Jahre:** Der Vergleich mit historischen Daten soll der lokalen Bevölkerung das Verständnis der aktuellen Situation ermöglichen. Überprüfte Daten zu Indikatoren vom vergangenen Jahr und vergleichende Informationen von anderen Best Value Verwaltungen sollen hinzugefügt werden. Wo es zu Abweichungen zwischen Soll und Ist gekommen ist, muss dies ersichtlich gemacht werden.
- (4) **Zusammenfassung der angestrebten Effizienzsteigerungen:** Sowohl Effizienzsteigerungen der Leistungen als auch des allgemeinen Managements der Verwaltung sollen angeführt werden. Mittelfristig ist dabei die von der zentralstaatlichen Regierung aufgestellte Zielgröße von Einsparungen in der Höhe von 2% pro Jahr nicht aus den Augen zu verlieren.

- (5) **Erklärung zum Aufgabenkritiken-Programm:** *Warum wie* verfahren wird und welche Ressourcen dafür verwendet werden, zusammen mit ersten Resultaten für früh abgeschlossene Kritiken. Die über den Erfolg einer Kritik entscheidenden Aspekte oder zu erwartende Unsicherheiten sollen erklärt werden.
- (6) **Ergebnisse vollendeter Kritiken:** Über die Ergebnisse von Befragungen und alternativen Überlegungen soll berichtet werden, ebenso wie Erklärungen über geplante Wirkungen. Ein Aktionsplan zur Erreichung neuer Zielsetzungen soll aufgezeigt werden.
- (7) Wo es zu **Ratschlägen durch die *Audit Commission*** infolge der vorjährigen Überprüfung der Leistungsindikatoren gekommen ist, müssen diese mit den daraufhin getroffenen Maßnahmen veröffentlicht werden.

2.5 Audit (unabhängige Überprüfung)

Die unabhängige Begutachtung der Leistungspläne soll der lokalen Bevölkerung versichern, dass die Darstellung der derzeitigen Performance der Verwaltung und die zukünftig gesetzten Ziele vernünftig und realistisch sind. Der Audit-Prozess wurde kürzlich überprüft und an die neuen Umstände angepasst. Das neue Audit-Verfahren trat mit April 2002 in Kraft.⁶²

Der unabhängige Auditor hat über den Leistungsplan der ihm zugeteilten Verwaltung bis zum 30. Juni eines jeden Jahres zu berichten. Der Bericht muss so schnell als möglich ab Erhalt von der betreffenden Verwaltung veröffentlicht werden. Die Prüfer beraten bei ihrem Urteil mit allen relevanten Inspektoraten über eine gegebenenfalls notwendige Inspektion und leiten ein Urteil bezüglich des Einschreitens des Staatssekretärs an diesen weiter.

Das *Chartered Institute of Public Finance and Accounting (CIPFA)*⁶³ unterstützt – ähnlich wie die Audit Commission – die Lokalverwaltungen bei der Auffindung und Verbreitung von Best Practice-Lösungen. CIPFA betätigt sich dabei vorwiegend auf den Gebieten Datenverarbeitung, Rechnungswesen und Effizienzsteigerungen. Für das lokale Rechnungswesen wurde von der CIPFA der *Best Value Accounting - Code of Practice* erstellt, der die Vergleichbarkeit der von den Verwaltungen gesammelten Daten ermöglichen soll.⁶⁴

2.6 Inspektionen

Für Bereiche, die bis zur Einführung von Best Value noch nicht inspiziert wurden (u.a. das Wohnungswesen), hat die Audit Commission die Kontrollkompetenz erhalten (*Best Value Inspectorate*) und wird in Partnerschaft mit den bereits etablierten Inspektoraten arbeiten.⁶⁵ Die Audit Commission wird nun zusätzlich zu ihrer bisherigen Aufgabe der Auditierung der Lokalverwaltung bis zu 900 Best Value Inspektionen und rund 100 Wohnungsinspektionen

⁶² Vgl. Audit Commission, A New Approach to Local Council Audit

⁶³ Vgl. Homepage des Chartered Institute of Public Finance and Accounting, Online in Internet URL: <http://www.cipfa.org.uk> (Stand: 09.12.03)

⁶⁴ Vgl. dazu CIPFA, Online in Internet URL: <http://www.cipfa.org.uk/bestvalue.html> (Stand: 04.08.01)

⁶⁵ Zu den wichtigsten Inspektoraten gehört das Inspektorat für Beihilfenbetrug (*Benefit Fraud Inspectorate*), das Feuerwehrinspektorat (*HM Fire Services Inspectorate*), das Polizeiinspektorat (*HM Inspectorate of Constabulary*), das Inspektorat für Sozialleistungen (*Social Services Inspectorate*) und das Schulinspektorat (*Office for Standards in Education (OFSTED)*).

pro Jahr bearbeiten.⁶⁶ Dazu wurde der bisherige Mitarbeiterstand um 400 Personen erweitert, was der Commission etwa 40 Millionen Pfund kostet.⁶⁷

Die Inspektorate sollen durch ihre Berichte sowohl die Öffentlichkeit, als auch die Verwaltungen über das Niveau ihrer Leistungen informieren, schwache Leistungsbereiche, bei denen Handlungsbedarf besteht, identifizieren, aber ebenso besonders gute Leistungen hervorheben und zur Verbreitung der besten Ansätze in der Leistungserstellung (Best Practice) beitragen.

8 Prinzipien für öffentliche Inspektionen:⁶⁸

- (1) Information der Öffentlichkeit über die derzeitige Performance der öffentlichen Verwaltung und ihre wahrscheinliche Performance in der Zukunft;
- (2) Inspizierung der öffentlichen Leistungen aus dem Blickwinkel der Leistungsnutzer;
- (3) Minimierung des Ressourceneinsatzes und Förderung der 3Es: *Economy, Efficiency* und *Effectiveness*;
- (4) Öffentlichen Körperschaften Hilfestellungen bei Verbesserungen leisten und dabei Schwächen von guten Verwaltungen beseitigen und Verwaltungen mit schlechten Leistungen laufend auf Verbesserungsfähigkeit überprüfen;
- (5) Identifikation von erfolgreichen Methoden der Leistungserstellung (Best Practice) und Verbreitung ihrer Methode unter Lokalverwaltungen und Politikern;
- (6) Inspektionen entsprechen der Performance der inspizierten Verwaltung;
- (7) Objektiv nachvollziehbare Vorgehensweise bei den Inspektionen und den Bewertungskriterien;
- (8) Inspektionen erfolgen ohne persönliche Begünstigung oder Benachteiligung.

Generell ist der Fokus der Inspektionen auf nachhaltige Verbesserungen gerichtet. Wie oft Inspektionen stattfinden, liegt im Ermessen der zuständigen Inspektorate, zumindest aber einmal in fünf Jahren. Zudem kann der jeweilige Minister um eine Inspektion bitten, wenn es Hinweise auf schlechte Leistungen gibt.

Jede Verwaltung bekommt für die Inspektion einen Hauptinspektor zugeteilt, über den der Kontakt zwischen dem entsprechenden Inspektorat und der Verwaltung hergestellt wird. Mit dem Hauptinspektor wird ein Programmablauf bestimmt, wie die Inspektionen ablaufen sollen.⁶⁹ Neben der Durchsicht der jeweiligen Dokumente und Gesprächen mit zuständigen Personen finden auch „reality checks“ statt, wie z.B. durch die Befragung von Nutzern und Interessensgruppen oder Mystery Shopping.⁷⁰

Die Audit Commission hat eine Richtlinie für Best Value Inspektionen⁷¹ und einen Konsultationsbericht für die Harmonisierung der Inspektionsmethoden veröffentlicht. Die in diesen Publikationen ausgearbeiteten Prinzipien fanden allgemeine Zustimmung.⁷² Zur weiteren Anpassung der Arbeitsweise berät das *Best Value Inspectorate Forum*⁷³, das aus den

⁶⁶ Vgl. Audit Commission, From Principles to Practice

⁶⁷ Vgl. Guardian vom 22.03.00, Online in Internet URL:

<http://www.guardian.co.uk/Archive/Article/0,4273,3976786,00.html> (Stand: 15.03.01)

⁶⁸ Vgl. Audit Commission, Online in Internet URL: <http://www.audit-commission.gov.uk/ac2/BV/bvfaq.htm> (Stand: 21.06.01)

⁶⁹ Vgl. Audit Commission, Online in Internet URL:

<http://www.bestvalueinspections.gov.uk/resources/support/support.htm> (Stand: 20.02.01)

⁷⁰ Vgl. Audit Commission, From Principles to Practice

⁷¹ Audit Commission, Seeing is believing: How the Audit Commission will carry out best value inspection in England

⁷² Vgl. Audit Commission, From Principles to Practice

⁷³ Vgl. DETR, Online in Internet URL: <http://www.local-regions.detr.gov.uk/bestvalue/inspection/inspectorate.htm> (Stand: 23.02.01)

Leitern der wichtigsten Inspektorate besteht, zweimal jährlich über engere Zusammenarbeit, Koordination der Programme, organisationsübergreifende Inspektionen, harmonisierte Berichte und konsistente Inspektionsmethoden.

2.7 Intervention

Dort, wo Auditoren und Inspektoren schwache Leistung feststellen, kann der Minister laut Lokalverwaltungsgesetz 1999 intervenieren. Die Möglichkeiten reichen von relativ geringen Eingriffen, wie der Aufforderung zur Verbesserung eines Leistungsplans, bis hin zum Entziehen eines Aufgabenbereiches aus der Verantwortung einer lokalen Verwaltung. Folgende Leitlinien gelten für die Intervention:

- (1) Der Minister greift nur in begründeten Fällen von Fehlleistung ein;
- (2) Die Form und das Ausmaß der Intervention sollten im Verhältnis zum Grad des Versagens stehen;
- (3) Außer in Fällen gravierender Fehlleistung, die sofortiger Intervention bedürfen, soll immer zuerst der Verwaltung selbst die Möglichkeit zu Verbesserungen gegeben werden.

	Aufgabenkritik führt wahrscheinlich nicht zu Verbesserungen	Aufgabenkritik führt wahrscheinlich zu Verbesserungen
Generell gute Leistungen	*****	*****
Gebiete, die verbessert werden müssen	**	***
Generell schlechte Leistungen	Intervention	*

Abb. 3: Beurteilungsmatrix der Leistung einer Lokalverwaltung
(Quelle: in Anlehnung an Audit Commission, *From Principles to Practice*, S. 19)

Abbildung 3 gibt einen Überblick über die Beurteilungsmatrix der Audit Commission für die Leistungen der Lokalverwaltungen. Das Beurteilungsspektrum reicht von 5 Sternen für bereits gute Performance, die mittels Aufgabenkritik wahrscheinlich noch besser wird, bis hin zu Interventionsmaßnahmen für jene Leistungen, die schlecht sind und bei denen auch eine Aufgabenkritik nicht zu Verbesserungen führen wird.

3. Leistungsmessung und Leistungsindikatoren

Seit über 30 Jahren widmet das britische *Civil Service* der Leistungsmessung viel Zeit und Energie und bringt damit unter anderem auch die Aufmerksamkeit auf die Rechenschaft gegenüber den Steuerzahlern und der Regierung und gute Performance in der Leistungserstellung zum Ausdruck.⁷⁴ Leistungsindikatoren – zur Messung des Outputs – waren zur Zeit ihrer Entwicklung in den 80er Jahren nur ein (jedoch wichtiges) Element der übergeordneten Strategie, Evaluationsmethoden strukturell zu verankern, um dem Anspruch auf verbesserte Managementmethoden und Effizienzsteigerungen transparent und objektiv nachvollziehbar zu machen reflektierten,⁷⁵ denn die Politik verlangte für die eingesetzten Steuergelder einen Gegenwert in Form von qualitativ hochwertigen Leistungen (*“Value for Money”*).

Einzelne Organisationen haben Leistungsmessungssysteme unterschiedlich schnell eingeführt. Die besonderen Charakteristiken von Organisationen und die Art und Weise ihrer Leistungserstellung beeinflussen die Form und die Verwendung von Leistungsindikatoren entscheidend.⁷⁶ Die Entwicklung von Indikatoren erfolgt dort am schnellsten und unproblematisch, wo relativ einfache Einheiten klar definierte Aufgaben erfüllen. Das Problem der Leistungsmessung steigt mit der Komplexität der zu messenden Leistungen, so z.B. wenn es um große, mehrdimensionale Programme geht.⁷⁷

In diesem Abschnitt wird im ersten Unterpunkt darauf eingegangen, welche Aspekte der Leistung mit Hilfe der Leistungsindikatoren gemessen werden können. Dabei gilt es zwischen dem „3 E“ – Modell (Economy, Efficiency, Effectiveness) und dem IOO – Modell (Inputs, Outputs, Outcomes) zu unterscheiden. Im zweiten Unterpunkt wird in wenigen Worten erläutert, wer die Adressaten der Leistungsmessung sind und in welcher Art sie gestaltet sein kann. Der dritte Unterpunkt gibt einen kurzen Abriss über die Entwicklung der Leistungsmessung auf lokaler Ebene, während Unterpunkt 3.4 speziell auf die Anwendung der Leistungsmessung und der Leistungsindikatoren unter Best Value eingeht.

3.1 Was wird mit Leistungsindikatoren gemessen?

Die Literatur zur Leistungsmessung verweist auf zwei Hauptmodelle, die zwar miteinander verwandt, aber nicht identisch sind. Beide durchleuchten eine Sequenz an Schritten im Leistungserstellungsprozess. Das erste ist das „3 E“ - Modell (*Economy, Efficiency und Effectiveness* - Sparsamkeit, Effizienz und Effektivität), das zweite das IOO - Modell (*Inputs, Outputs und Outcomes*). Obwohl in den letzten Jahren eine Vielzahl von Konzepten zur Leistungsmessung entwickelt wurde, basieren die meisten auf einem der beiden Modelle.⁷⁸

⁷⁴ Vgl. Carter/Klein/Day, Einleitung

⁷⁵ OECD 1997, Online in Internet URL:
<http://www.oecd.org/puma/country/uk.htm#PumareportswithasectionontheUK>

⁷⁶ Carter/Klein/Day, S. 25

⁷⁷ Ebenda, S. 21

⁷⁸ Vgl. Boyne (2002), S. 17

3.1.1 „3 E“ - Modell

Speziell die „3 Es“ haben im Vereinigten Königreich weite Verbreitung auf allen Verwaltungsebenen, weil sie in diversen Programmen und Organisationen starke Betonung fanden und finden (z.B. *Financial Management Initiative*; *Audit Commission*).⁷⁹

Sparsamkeit bezieht sich üblicherweise auf das Ausgabenniveau in einem Leistungsbereich. Es kann sich aber auch auf die Kosten der Anschaffung eines bestimmten Produktionsfaktors beziehen.⁸⁰

Bei der **Effizienz** werden zwei Formen unterschieden:

- (1) **Technische Effizienz** (oder X-Effizienz) bezieht sich auf die **Kosten pro Einheit** Output (z.B. Kosten einer Schulstunde oder Kosten der Sammlung einer Tonne Müll). Die Organisation produziert beim Punkt „Durchschnittskosten = Grenzkosten“. Die Durchschnittskosten der Produktion werden somit minimiert und der Einsatz der Produktionsfaktoren erfolgt so wirtschaftlich wie möglich. Im Zusammenhang mit den „3 Es“ wird üblicherweise dieser Ausdruck verwendet.
- (2) **Allokative Effizienz** bezieht sich auf die **Responsivität** einer Leistung bezüglich öffentlicher Bedürfnisse. Von allokativer Effizienz spricht man dann, wenn die Produktion beim Punkt „Grenznutzen = Grenzkosten“ erfolgt oder anders gesagt, wenn sich die Produktion am Bedarf und der Nutzenfunktion der Leistungskäufer orientiert.

Mit **Effektivität** wird der Grad der Zielerreichung angesprochen, so z.B. der Erfolg von Schülern oder die Schaffung von Arbeitsplätzen im Zuge von lokalen Beschäftigungsimpulsen. Informationen über die Effektivität von Leistungen und Programmen sind wichtig, aber nicht das einzig entscheidende Kriterium für die Leistungsevaluation der lokalen Verwaltung.⁸¹

3.1.2 IOO - Modell

Durch das IOO - Modell wird die Leistung von Organisationen aus einem weiteren Blickwinkel erfasst. Alle drei Es sind als Verhältnisse von Input, Output und Outcome miteingeschlossen (Sparsamkeit ist ein Kriterium bei der Beschaffung von Inputs; Effizienz ist das Verhältnis von produziertem Output und den dabei eingesetzten Inputs; durch die erreichten Wirkungen kann die Effektivität von Leistungen und Programmen bestimmt werden, siehe dazu Abb. 4.). Das IOO - Modell konkretisiert somit Leistungsaspekte, die im „3 E“ - Modell nur angeschnitten werden. So können Outputs sowohl in quantitative als auch qualitative Aspekte gesplittet werden. Outcomes können nicht nur nach der Effektivität des Programms bewertet werden, sondern auch nach positiven und negativen Nebeneffekten der

⁷⁹ Vgl. Boyne (2002), S 37

⁸⁰ Eigentlich erscheint dieser Teil des „3 E“ - Modells am verständlichsten, denn natürlich wird eine Organisation versuchen, Produktionsfaktoren zu den günstigsten Preisen einzusetzen. Im Bereich des öffentlichen Sektors wird diese Überlegung aber schnell zu einer ideologischen Frage. Die lokalen Verwaltungen waren z.B. lange Zeit stolz darauf, besonders gute und sichere Arbeitgeber zu sein. Außerdem hat ein hohes oder niedriges Ausgabenniveau per se noch keine Aussagekraft bezüglich Leistungsqualität und effizientem Management in der betreffenden Verwaltung.

⁸¹ So sollte z.B. zwischen administrativer Effektivität und der Effektivität des einzuführenden Programms unterschieden werden. Die letztgenannte gibt darüber Auskunft, ob durch ein Programm tatsächlich die beabsichtigte Wirkung erreicht wird. Vgl. Carter/Klein/Day, S. 38f

Initiative. Outcomes beinhalten als zentrales Element der Evaluation öffentlicher Programme auch die Fairness und Gleichheit beim Zugang zur Leistung, deren Fehlen im „3 E“-Modell zu den wichtigsten Kritikpunkten an diesem gehört. Anhand des IOO-Modells ist es zudem möglich, Inputs und damit erzielte Outcomes über Kennzahlen, wie Stückkosten, zu verbinden, was Aussagen über den Gegenwert von Steuergeldern und somit *Value for Money* zulässt.

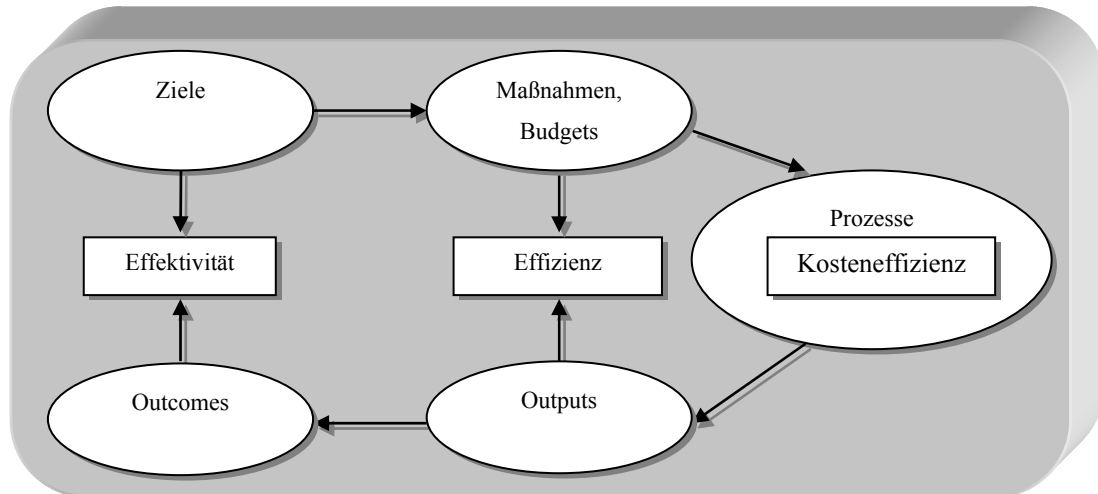


Abb. 4: „3 E“-Modell

Am IOO-Modell gilt es einige Kritikpunkte zu berücksichtigen:

- (1) Der *Responsivität* der öffentlichen Leistungen bezüglich der Bedürfnisse der Öffentlichkeit (allokative Effizienz) kommt zu geringe Bedeutung zu. Solange gesellschaftliche Bedürfnisse nicht befriedigt werden, ist die kostengünstigste, effektivste Leistung ohne großen Wert.⁸²
- (2) Das IOO-Modell konzentriert sich nur auf gewisse externe Interessensgruppen und vernachlässigt interne Gruppen. So ist die Mitarbeiterzufriedenheit bekanntlich ein wichtiger Faktor für gute Leistungen und Kundenzufriedenheit.
- (3) Durch das IOO-Modell kommt der politisch-demokratischen Rolle der lokalen Körperschaften zu wenig Bedeutung zu, da durch das Modell nur die Leistungserstellung betrachtet werden kann. Der demokratischen Rolle würde z.B. durch Messung der Partizipation der Öffentlichkeit an Wahlen oder an anderen Formen der Mitbestimmung und durch Indikatoren für Rechenschaft Ausdruck verliehen. Diese Dimensionen sind wichtige Elemente des Modernisierungsprogramms der Labour-Partei, der es nicht nur um eine Verbesserung der öffentlichen Leistungen, sondern auch um die Wiederbelebung der politischen Institutionen geht.⁸³

Boyne⁸⁴ konstruiert aus den beiden Modellen eine Übersicht zu den verschiedenen Leistungskriterien in der britischen Lokalverwaltung. Anhand des Modells können Leistungsindikatoren entwickelt und beurteilt werden.⁸⁵

⁸² Sofort taucht im öffentlichen Sektor das nächste Dilemma auf, nämlich der Interessenskonflikt zwischen den direkt betroffenen Konsumenten öffentlicher Leistungen und jenen der allgemein steuerzahlenden Bevölkerung (die teilweise recht wenig mit einer Leistung zu tun haben muss und daher geringere Steuern bevorzugen würde).

⁸³ Vgl. Boyne (2002), S. 19

⁸⁴ Ebenda

Leistungskriterien in Lokalverwaltungen	
Outputs	Quantität Qualität
Effizienz	Kosten pro Einheit Output
Wirkungen	Effektivität der Leistung dabei erzielte Nebeneffekte Gleichheit Kosten pro Einheit Wirkung
Responsivität	Kundenzufriedenheit Bürgerzufriedenheit Mitarbeiterzufriedenheit Kosten pro Einheit Responsivität
Demokratische Wirkungen	Rechtschaffenheit Partizipation Rechenschaft Kosten pro Einheit demokratischer Wirkung

*Tabelle 1: Leistungskriterien nach Boyne
(Quelle: Boyne (2002), S. 19)*

3.2 Wozu dienen Leistungsindikatoren?

Fragen hinter der Leistungsmessung und deren Operationalisierung in Form von Leistungsindikatoren ergeben sich aus den verschiedenen Interessenten und ihren Motiven bzw. den zu erfüllenden Nutzen.⁸⁶ Daraus ergeben sich unterschiedliche Anwendungsgebiete und Anforderungen an Leistungsindikatoren, wobei eine Klassifizierung nach Funktionen bisher nur selten versucht wurde. Burningham⁸⁷ streicht drei Anwendungsarten der Leistungsindikatoren heraus:

- (1) **Rechenschaft:** Mit Hilfe von Leistungsindikatoren kann über die erbrachte Leistung und die dafür eingesetzten Mittel Rechenschaft an Kunden oder Klienten geleistet werden. Für den Bereich der lokalen Verwaltung sind das einerseits die lokalen Leistungsempfänger und andererseits die Geldgeber, nämlich Steuerzahler und zentralstaatliche Regierung.
- (2) **Controlling und Monitoring:** Leistungsindikatoren werden verwendet, um Frühwarnsignale für den Fall zu haben, dass die Ist-Werte in der Leistungserstellung vom Soll abweichen.

⁸⁵ Offen bleibt allerdings, ob das zur Evaluation nötige Datenmaterial zu allen Haupt- und Unterpunkten vorhanden ist.

⁸⁶ „(...) They can be used to monitor the overall strategic or operational performance of the organisation, as an instrument of hands-off control over the lower levels of the organisation, as a tool for day-to-day management by the street-level bureaucrat, or they can form part of the process of individual appraisal and in allocating performance related pay. And they can be used by many different actors: obviously managers (at several different levels), but also by national and local politicians, professionals, consumers, and even the workforce; clearly, there is a wealth of interest in PIs.” Pollitt (1986), in: Carter/Klein/Day, S. 42

⁸⁷ Vgl. Burningham, in: Pollitt/Harrison, S.87

- (3) **Entwicklung:** Leistungsindikatoren sind ein Teil des Lernprozesses bezüglich Interventionen und Innovationen, die die Leistung kontinuierlich verbessern und an geänderte Rahmenbedingungen anpassen sollen.

Jackson schlägt vor, dass ein Leistungsindikatoren-Schema ebenso umfassend (all jene Aspekte reflektierend, die kritisch für Entscheidungen sind) wie begrenzt (auf eine limitierte Anzahl an Indikatoren) sein sollte. Die Begrenztheit kommt all jenen Kritikern entgegen, die die unendliche Fülle an Indikatoren und die Kosten der Sammlung und Verdichtung der relevanten Daten verurteilen.⁸⁸ Andererseits ist Begrenztheit aber nicht konsistent mit dem Postulat der umfassenden Aufnahme von allen relevanten Aspekten für die Entscheidungsfindung.

Relativität ist ein Problem jener Organisationen, die vielfältige, teilweise widersprüchliche Ziele zu verfolgen haben oder wo charakteristische Teilaspekte einer Leistung außerhalb des von der Organisation kontrollierbaren Umfeldes erstellt bzw. beeinflusst werden. So ist der schulische Erfolg von Schülern nicht allein von der Leistung der betreffenden Schulen, sondern vom gesamten Umfeld des Kindes abhängig. Das Festlegen von Leistungsstandards ist ein politischer Prozess, dem eine komplexe Mischung von finanziellen, sozialen, technischen und historischen Kriterien bei der Beurteilung guter Leistung zugrunde liegt.⁸⁹

In der Praxis wird versucht, dieses Problem durch den Vergleich mit Organisationen oder Organisationseinheiten, die über ähnliche Funktionen oder eine ähnliche Kunden- oder Leistungsnutzeranzahl verfügen, zu überwinden. Selten finden sich jedoch wirklich vergleichbare Einheiten. Daher werden verschiedene Typen des Vergleiches verwendet:

- (1) **Zielvorgaben:** Die Analyse von Leistung gegenüber gesetzten Politik- oder Budgetzielen ist weit verbreitet. Zielvorgaben vermeiden das Problem des Vergleichs von Gleichem mit Gleichem (was sich selten finden lässt und daher gerne als Argumentationskeule verwendet wird, um die dieser Art durchgeführten Leistungsvergleiche als ungültig zu erklären), stellen aber die Frage nach der Auswahl von Zielvorgaben.
- (2) **Zeitvergleiche:** Der Vergleich von Datenmaterial ein und derselben Organisation im Zeitverlauf vermeidet ebenso das Problem des Gleich-mit-Gleich-Vergleichs. Verschiedene Variablen und technische Aspekte können sich aber mit der Zeit ändern. Ebenso problematisch ist die Validität eines Zeitvergleichs. Ein zuvor bereits sehr gutes Resultat lässt wenig Platz für Verbesserungen und kann nicht mit spektakulären positiven Ergebnissen im Lauf der Zeit aufwarten, als wenn bspw. von einem niedrigen Leistungsniveau gestartet worden wäre.

⁸⁸ Dies zeigt sich auch am Beispiel der Financial Management Initiative in Großbritannien. 1985 wurden die ersten 500 Output- und Leistungsindikatoren ermittelt. In den zwei darauf folgenden Jahren war die Anzahl bereits auf 1800 gestiegen. Bis 1988 konnte sie keiner mehr zählen. Im Namen der Leistungsmessung wurde alles als Leistungsindikator getarnt: Kosten pro gefahrenem Kilometer, Kosten pro benutzter Einheit von eingesetzter Ausrüstung, die Anzahl geschaffener oder gesicherter Arbeitsplätze in Innenstadtbereichen oder die Anzahl von Besuchern von Parkanlagen. Ministerien tendierten dazu, existierende Geschäftsstatistiken einfach in Indikatoren umzutaufen. Während generell viel Information über Kosten gesammelt wurde, erlaubte relativ wenig Material den Rückschluss auf Effizienz und Effektivität. Vgl. Carter/Klein/Day, S. 20

⁸⁹ Vgl. Carter (1995), S. 211

- (3) **Vergleiche zwischen Organisationen mit ähnlichem Aufgabenspektrum:** Z.B. in Form eines Vergleichs mit anderen Einheiten, die die gleiche oder eine vergleichbare Leistung erbringen. Auch dieser Ansatz hat viel Kritik erfahren, da selten alle Aspekte, die die Leistung bestimmen, bei zwei Organisationen völlig identisch auftreten. Die *Audit Commission* und *CIPFA* haben daher league-tables oder sogenannte "families" von Verwaltungen erstellt, deren organisatorisches Umfeld ähnliche Rahmenbedingungen aufweist.
- (4) **Externe Vergleiche:** Der Vergleich mit anderen Organisationen, egal ob aus dem öffentlichen oder privatwirtschaftlichen Bereich, gewinnt in den letzten Jahren an Bedeutung. Es wird nicht mehr "Gleiches mit Gleichem" verglichen, sondern "Gleiches mit Unterschiedlichem", um eine gewisse Betriebsblindheit zu überwinden. Gerade unter der Best Value Initiative wird auf diesen Ansatz zurückgegriffen. Der Kunde soll die bestmögliche Leistung erhalten, woher die „Rezepte“ hierfür kommen, ist irrelevant. Im Zuge von Partnerschaften sowohl mit anderen öffentlichen als auch Non-Profit und privatwirtschaftlichen Organisationen soll *Best Practice* identifiziert werden.

3.3 Leistungsmessung auf lokaler Ebene

1981 veröffentlichte das damals für die Lokalverwaltung zuständige Umweltministerium einen Leitfaden, der festlegte, dass lokale Verwaltungen ab sofort ihren jährlichen Berichten eine kurze Liste von Leistungsstatistiken beizulegen hätten. Die Liste sollte Vergleiche mit anderen Verwaltungen, Trends im Zeitverlauf und Abweichungen zwischen Leistungs-Soll und Ist beinhalten. Die Indikatoren sollten Kosten, Leistungsumfang und Qualität umfassen, wie auch Nutzerzufriedenheit und Effizienz.⁹⁰

1983 wurde die Audit Commission geschaffen, die den Grundstein für die „Leistungsindikatorenindustrie“ in der lokalen Verwaltung in England und Wales legte. Die Audit Commission baut bei ihrer Arbeit hauptsächlich auf das 3 E - Modell.⁹¹ Dies geschieht einerseits über Audits in den lokalen Verwaltungen,⁹² andererseits über Auswertung der Leistungsindikatoren. Im Zuge des Citizen's Charter - Programm erhielt die Audit Commission unter Paragraph 44 und 46 des Audit Commission Gesetzes von 1993 die Kompetenz, jedes Jahr Leistungsindikatoren für alle großen lokalen Leistungsbereiche zu publizieren. Die Indikatoren wurden jährlich verfeinert. Die erste Direktive in Richtung Leistungsmessung in Lokalverwaltungen erfolgte 1992. 1994 erfolgte die erste Veröffentlichung von Leistungsdaten der lokalen Verwaltungen in lokalen Medien, gefolgt von einer zusammenfassenden Publikation der Audit Commission zu Beginn des Jahres 1995. Die Initiative war von großem Medienaufsehen begleitet.⁹³ Die Indikatoren deckten verschiedenste Bereiche der Leistung ab.⁹⁴

⁹⁰ Vgl. Carter/Klein/Day, S 19

⁹¹ OECD (1997), Online in Internet URL: <http://www.oecd.org/puma/country/uk.htm#PumareportswithasectionontheUK>

⁹² Die Prüfung der Bücher der lokalen Verwaltungen beschränkte sich im Generellen auf eine Stärken-Schwächen Analyse. Wenn vonseiten des externen Prüfers ein befriedigendes Gesamturteil abgegeben wurde, war die Prüfung abgeschlossen, wenn jedoch gravierende Schwächen in einem Bereich festgestellt wurden, erfolgte eine genauere Begutachtung.

⁹³ Vgl. OECD (1996), S. 107f

⁹⁴ Ridley, S. 31

- (1) **Ausmaß** der Leistung - z.B. den Anteil der drei- und vierjährigen Kinder mit einem Vorschulplatz;
- (2) **Effizienz** - z.B. die durchschnittliche Zeit bis zur Wiedervergabe einer Sozialwohnung;
- (3) **Effektivität** - z.B. der Prozentsatz an eingenommenen Lokalsteuern;
- (4) **Kosten** - z.B. der Betrag, der pro Kopf für Bibliotheken ausgegeben wird;
- (5) **Qualität** - z.B. die umfassende Müllentsorgung, ohne Sammelstellen zu vergessen und Müll zu hinterlassen;
- (6) **Zielvorgaben** der lokalen Behörde - z.B. Leistung gegenüber der Zielvorgabe bei der Beantwortung von Anrufen oder Zuschriften.

Während Leistungsindikatoren in ihren frühen Jahren als zusätzlicher Aufwand betrachtet wurden, sind sie heute im Zuge von Kontraktmanagement und Leistungsvereinbarungen innerhalb der Verwaltung nicht mehr wegzudenken. Seit ihrer Entstehung sind die Systeme zur Messung von Effizienz und Prozessen jedoch in der Überzahl gegenüber jenen, die Effektivität und Nutzerzufriedenheit ermitteln. Obwohl eine Änderung langsam stattfindet, geht diese sehr schleppend und nicht flächendeckend vonstatten.⁹⁵

3.4 Leistungsindikatoren der Best Value Initiative

Für die kontinuierliche Verbesserung der Leistungsqualität ist es wichtig, dass die Best Value Verwaltungen ein verständliches und umfassendes System der Leistungsmessung entwickeln, anhand dessen sie ihre Leistungen messen können und das auch den Bürgern gestattet, ihre Verwaltungen im Vergleich zu anderen Lokalverwaltungen zu bewerten. Genauso wichtig ist es, Trends und Richtungen in der Leistungserstellung so bald wie möglich erkennen zu können. Das Lokalverwaltungsgesetz 1999 setzt den dafür nötigen gesetzlichen Rahmen, den die Regierung durch weitere Richtlinien ergänzt.⁹⁶

Das heute für Lokalverwaltungen zuständige Ministerium (*Office of the Deputy Prime Minister*) arbeitet jedes Jahr mit anderen Ministerien die Vorschläge für die Leistungsindikatoren des darauf folgenden Jahres aus. Die Anwendungsperiode der Indikatoren ist mit dem jeweiligen Rechnungsjahr harmonisiert.⁹⁷ Jedes Jahr gibt es Änderungen, die Regierung versucht jedoch, diese so gering wie möglich zu halten. Die Indikatoren werden hinsichtlich ihrer Definitionen oder Übereinstimmung mit zentralstaatlichen Politik-Agenden abgeändert. Die meisten Indikatoren sind seit dem Start von Best Value im April 2000 in Verwendung. Neue Indikatoren werden dort eingeführt, wo neue politische Initiativen zum Tragen kommen. Auch daran ist zu erkennen, dass ein Leistungsindikatoren-System mit den Ansprüchen an eine Organisation mitwachsen muss.

Insgesamt gab es im ersten Jahr von Best Value 170 nationale Best Value Leistungsindikatoren und 54 Audit Commission Indikatoren, im Vergleich zu 241 bis dato von der Audit Commission eingesetzten Indikatoren.⁹⁸ Heute gibt es 97 Best Value Indikatoren (Feuerwehrdienste ausgenommen)⁹⁹, Tabelle 2 gibt einen Überblick über die

⁹⁵ Vgl. Pollitt (1993), S. 216

⁹⁶ Vgl. DETR Circular No. 10/1999

⁹⁷ Vgl. Local Government Performance FAQs, Online in Internet URL: <http://www.bvpi.gov.uk/pages/faq.asp> (Stand: 04.12.03)

⁹⁸ Audit Commission, Online in Internet URL: <http://www.audit-commission.gov.uk/ac2/PI/consult.htm> (Stand: 21.06.01)

⁹⁹ Vgl. Local Government Performance FAQs, Online in Internet URL: <http://www.bvpi.gov.uk/pages/faq.asp> (Stand: 04.12.03)

Leistungsbereiche der Lokalverwaltung mit der Anzahl dazugehöriger Indikatoren. Die Audit Commission stellt keine Indikatoren mehr zusammen.

Derzeitige Anzahl an Best Value Leistungsindikatoren	
Management der Verwaltung	16
Bildung	18
Sozialdienste	14
Wohnungswesen	9
Wohnungsbeihilfe und Lokalsteuern	6
Abfall	8
Transport	9
Raumplanung	5
Umwelt und Wirtschaft	1
Kultur/Bibliotheken und Museen	4
Sicherheit	7
Rechtsdienste	1
Feuerwehr	11

Tabelle 2: Derzeitige Anzahl an Best Value Leistungsindikatoren
(Quelle: Vgl. Online in Internet URL <http://www.bvpi.gov.uk/pages/faq.asp>)

3.4.1 Best Value Performance Indikatoren (BVPs)

Das Herzstück der Best Value Initiative ist der verpflichtende Performance-Management-Rahmen. Dieser legt für die jährlichen Berichte der Best Value Verwaltungen eine Reihe von zentralstaatlich bestimmten Leistungsindikatoren und Standards fest.¹⁰⁰ Die Regierung versucht dabei, für jeden Leistungsbereich Indikatoren festzulegen, um eine unausgewogene Ressourcenaufteilung auf Bereiche mit einem besser entwickelten Indikatoren-System zu vermeiden. Die Indikatoren sollen zudem konsistent mit den existierenden und künftigen Leistungsvereinbarungen zwischen Ministerialabteilungen und dem Finanzministerium (*Public Service Agreements, PSAs*¹⁰¹) sein.¹⁰²

Um sicherzustellen, dass die BVPs ein ausgeglichenes Bild der Leistung geben, und nicht nur einfach zu messende Aspekte widerspiegeln, hat die Regierung fünf "Dimensionen" der Leistungsmessung entwickelt:¹⁰³

- (1) **Strategische Ziele:** Welche Wirkungen sollen durch einen Leistungsbereich erreicht werden/warum ist es notwendig, ihn aufrechtzuerhalten;
- (2) **Kosten/Effizienz:** Welche Ressourcen fließen einem Leistungsbereich zu und wie werden sie eingesetzt;
- (3) **Wirkungen der Leistungserstellung:** Wie erfolgreich ist die Verwaltung in ihrer (strategischen) Zielerreichung;

¹⁰⁰ Generell werden BVPs in England von der Regierung und in Wales von der National Assembly spezifiziert. Die Regierung behält sich aber die Verantwortung für Wohnbeihilfen ("housing benefits"), Council tax benefits und in Wales die Polizei- und Feuerwehrbehörden vor und ist daher für die Einführung der diesbezüglichen Indikatoren zuständig. Vgl. BVPI 2001/2002, S. 10

¹⁰¹ PSAs sind vom Finanzministerium eingeführte Leistungsvereinbarungen. Sie gelten für die einzelnen Ministerien, teilweise aber auch bereichsübergreifend. Sie verbinden gesetzte Ziele ("objectives") mit quantifizierten Zielvorgaben ("targets") und zeigen dabei verfügbare Ressourcen sowie Pläne für Verbesserungen. PSAs setzen langfristige Ziele in allen Bereichen, untermauert von 500 klaren Zielvorgaben. Näheres vgl. Promberger/Niederkofler/Bernhart, S. 33f

¹⁰² Vgl. Audit Commission, Online in Internet URL: <http://www.audit-commission.gov.uk/ac2/PI/consult.htm> (Stand: 21.06.01)

¹⁰³ Vgl. Boyne (2000), S. 8

- (4) **Qualität:** Werden die Wünsche der Leistungsnutzer in Bezug auf ihre Qualitätsanforderungen berücksichtigt;
- (5) **Fairer Zugang:** Sind die Leistungen/Verwaltungsgebäude für alle Bürger leicht zugänglich.

Es gilt zwischen zwei Typen von Best Value Performance Indicators zu unterscheiden. Best Value Corporate Health Indicators bilden Aspekte der Gesamtverwaltung ab, während sich die Best Value Service Delivery Indicators jeweils einem Dienstleistungsbereich zuwenden.

3.4.2 Best Value Corporate Health Indicators

Die Indikatoren für die Gesamtverwaltung geben ein Bild davon ab, wie gut das allgemeine Management und der Ressourceneinsatz der Verwaltung als Schnittstelle zwischen lokaler Politik und dem Bürger sind. In künftigen Jahren soll auch die Fähigkeit der Verwaltung, nachhaltige bereichsübergreifende Programme einführen zu können, gemessen werden. Die Leistungsindikatoren des Managements der Verwaltung sollen fünf Gebiete abdecken: Planung und Messung der Leistung, Kunden- und Bürger-Engagement, Partnerschaften, Ressourcenmanagement und Mitarbeiterentwicklung.¹⁰⁴ Im Anschluss finden sich Beispiele für diese Indikatoren:

Planung und Messung der Leistung			
BV Code	Indikator	Zielvereinbarung	Definition
BV1	Hat die Verwaltung einen Zeitplan zur Erarbeitung einer lokalen Strategie erstellt, die eine langfristige Perspektive für das Gebiet darstellt?	lokal	Um mit "ja" zu antworten, muss die Verwaltung alle folgenden Fragen mit "ja" beantworten können: a) Wurden lokale Organisationen identifiziert, mit denen strategische Partnerschaften eingegangen werden sollen/können? b) Wurden sie bei der Konzeption des Zeitplanes miteingebunden? c) Wurden die Mitarbeiter der Local Agenda 21 und die existierenden LA 21 Partnerschaften bei der Entwicklung der lokalen Partnerschaft involviert?
Ressourcenbewirtschaftung			
BV Code	Indikator	Zielvereinbarung	Definition/Erläuterung
BV8	Prozentsatz an eingegangenen Rechnungen, die innerhalb von 30 Tagen beglichen werden	lokal	Anzahl aller Rechnungen, die ohne Vorliegen einer Beanstandung innerhalb der verhandelten Frist oder, wenn es eine solche nicht gibt, innerhalb von 30 Tagen bezahlt werden - dies betrifft kommerzielle Waren oder Güter oder Leistungen von Lieferanten oder externen Kontraktnehmern)
BV9	Prozentsatz an eingehobenen lokalen Steuern (Council Tax)	Spitzenviertel	Prozentsatz an Steuern für das betreffende Jahr/Landesspezifische Gesetzgebung ist zu beachten
BV10	Prozentsatz an eingehobener Non-domestic Steuer für das betreffende Jahr	Spitzenviertel	Landesspezifische Gesetzgebung ist zu beachten

Tabelle 3: Beispiele für Best Value Corporate Health Indicators

¹⁰⁴

Vgl. Audit Commission, Online in Internet URL: <http://www.audit-commission.gov.uk/ac2/PI/consult.htm> (Stand: 21.06.01)

3.4.3 Best Value Service Delivery Indicators

Mit Hilfe der Best Value Service Delivery Indicators sollen Vergleiche zwischen Verwaltungen (und auch unterschiedlichen Lokalverwaltungstypen) und Vergleiche innerhalb einer Verwaltung im Zeitverlauf gemacht werden. Die Verwaltungen sind dabei aufgefordert, quantifizierbare Ziele für alle für einen Leistungsbereich relevanten Indikatoren zu bestimmen. Indikatorengruppen wurden für die Bereiche Bildung, Soziale Dienste, Wohnungswesen, Umwelt, Kultur und Sicherheit entwickelt. Einige Beispiele finden sich im Anschluss:

<i>Sozialdienste</i>			
<i>Strategische Ziele</i>			
BV Code	Indikator	Zielvereinbarung	Definition
BV49	Stabilität der Pflegeplätze für Kinder, die in Obhut der lokalen Verwaltung sind	lokal	Prozentsatz aller Kinder in Pflege mit drei oder mehr Unterbringungen während des relevanten Jahres
BV161	Beschäftigung, Bildung und Berufsausbildung für Jugendliche werden	lokal	Prozentsatz jener Jugendlichen, die mit 16 in Pflege waren und mit 19 in schulischer oder beruflicher Ausbildung sind
<i>Kosten/Effizienz</i>			
BV51	Kosten für Kinderpflege	Spitzenviertel	Durchschnittliche wöchentliche Kosten für Kinder in Heimen oder auf Pflegeplätzen
BV52	Kosten für intensive Pflege für Erwachsene	Spitzenviertel	Durchschn. wöchentliche Kosten pro Person für die Unterstützung von Erwachsenen und Senioren im mobilen Pflegedienst oder in Heimen
<i>Wirkungen der Leistungen</i>			
BV54	Mobile Hilfsdienste pro 1000 Menschen über 65, denen damit ermöglicht wird, zu Hause zu	lokal	
BV163	Adoptionen von Kindern in Obhut der lokalen Verwaltung	lokal	
<i>Qualität</i>			
BV55	Ansuchen geprüft wird als Prozentsatz jener, die eine Leistung erhalten	lokal	
BV57	Kunden, die zur Antwort gaben, dass sie schnell Hilfe erhalten hatten.		

Tabelle 4: Best Value Service Delivery Indicators für Sozialdienste

Bildung			
Kosten/Effizienz			
BV Code	Indikator	Zielvereinbarung	Definition
BV31	Einzelne Schulbudgets als Prozentsatz des gesamten Schulbudgets der lokalen Verwaltung	lokal	
BV33	Ausgaben für Leistungen pro Jugendlichen	lokal	Division der Gesamtausgaben durch die Anzahl der 13 - 18-Jährigen
BV34a	Prozentsatz der Volksschulen mit 25% oder mehr ungenutzten Kapazitäten	lokal	25% oder mehr oder zumindest 30 freie Plätze absolut
BV36a	Ausgaben pro Kind in lokalen Vorschulen für Kinder unter 5 Jahren	lokal	
BV36c	Ausgaben pro Schüler in lokal betriebenen Mittelschulen für Schüler unter 16	lokal	
Wirkungen der Leistungserstellung			
BV30	Prozentsatz der 3-Jährigen, die gute, kostenlose Bildung im privaten, öffentlichen oder Non-Profit Sektor erhalten	lokal	"Gute Qualität" bedeutet Überprüfung der Schule ohne Beanstandung vonseiten der zentralstaatlichen Regierung (Schulsinspektorat).
BV37	Durchschnittliche Punktezahl bei Abschlussprüfungen der 15-Jährigen in Schulen des öffentlichen Sektors	lokal	
Qualität			
BV42	Einschreibungen für Fortbildungskurse für Erwachsene pro 1000 Erwachsene	lokal	
BV158	Prozentsatz von Erwachsenenbildungsstunden, an denen Eingeschriebene teilnehmen	lokal	Mitarbeiterfortbildung gilt nicht. Verwaltungen müssen jene Kurse, zu denen sie weniger als 10% der Mittel beisteuern, nicht zählen. Tatsächliche Kursstunden dividiert durch potenzielle Kursstunden. Samples sind gestattet, wenn Samples zumindest 10% der Kurse umfassen.
Fairer Zugang			
BV44	Anzahl der permanent vom Schulbesuch ausgeschlossenen Schüler der lokal betriebenen Schulen pro 1000 Schüler	lokal	
BV45	Prozentsatz versäumter Halbtage in lokal betriebenen mittleren Schulen aufgrund von unentschuldigtem Fehlen	lokal	Fehlstunden als Prozentsatz der Gesamtstundenanzahl
BV159	Prozentsatz permanent vom Schulbesuch ausgeschlossener Schüler, die alternativen Unterricht im Umfang von: a) weniger als 10 Stunden; b) 10 - 24 Stunden; c) 25 Stunden und mehr erhalten	lokal	Stundenanzahl dividiert durch die Anzahl an Stunden, die der Schüler permanent vom Schulbesuch ausgeschlossen war, multipliziert mal fünf als Äquivalent für eine 5-Tage-Woche

Tabelle 5: Best Value Service Delivery Indicators für Bildung

Wohnungswesen				
Kosten/Effizienz				
BV Code	Indikator	Zielvereinbarung		
BV65a	Durchschnittskosten pro Woche für Reparaturen	lokal		
BV66a	Verhältnis zwischen Mieteinnahmen und Mietrückständen	lokal		
BV66c	Als nicht einnehmbar abgeschriebene Mieten im Vergleich zu den gesamten Mieteinnahmen	lokal		
BV67	Ansuchen Obdachloser, die innerhalb von 33 Tagen bearbeitet und beantwortet sind	lokal		
BV68	Durchschnittliche Zeit zwischen Freiwerden und Wiedervermietung von Wohnungen	lokal		
Wirkungen der Leistungen				
BV71	Anzahl tatsächlich reparierter Wohnungen als Prozentsatz jener, die Reparaturen benötigen	lokal		
BV72	Prozentsatz dringender Reparaturen, die innerhalb der nationalen Zeitlimits durchgeführt werden	lokal	totaler Ausfall der Elektrizität: 1 Woche teilweiser Ausfall: 3 (!) Wochen totaler Ausfall der Wasserversorgung: 1 Woche verstopfte Waschbecken, etc.: 1Woche Loch im Dach: 7 (!) Wochen usw.	
Qualität und fairer Zugang				
BV74	Generelle Zufriedenheit der Mieter mit den Leistungen der Verwaltung	lokal	Befragungen zumindest drei Jahre.	
BV80	Zufriedenheit der Kunden bezüglich Erreichbarkeit, Freundlichkeit, Hilfsbereitschaft etc. bei der von Mietzuschüssen und Steuernachlässen			
Sicherheit				
Kosten/Effizienz				
BV Code	Indikator	Zielvereinbarung	Definition	
BV145	Prozentsatz an Feuernotrufen, nach welchen die Feuerwehr innerhalb der national festgelegten Zeitspanne anwesend war	lokal		
Wirkungen der Leistungen				
BV125	Anzahl krimineller Handlungen pro 1000 Menschen, Aufklärungsrate	lokal	Auch Versuche krimineller Handlungen eingerechnet	
BV126- BV128	Einbruch, Raub und Autodelikte pro 1000 Menschen, Aufklärung			
Qualität				
BV133	Prozentsatz an Notrufen, die innerhalb der lokal bestimmten Beantwortungszeit beantwortet wurden	lokal		

Tabelle 6: Best Value Service Delivery Indicators für das Wohnungswesen
 Tabelle 7: Best Value Service Delivery Indicators für Sicherheit

Umwelt			
Wirkungen der Leistungen			
BV Code	Indikator	Zielvereinbarung	Definition
BV88	Anzahl vergessener Einheiten pro 100.000 Müllsammlungen	lokal	Vergessen aufgrund von falschen Benachrichtigungen oder Schlamperei vonseiten der Verwaltung oder dem Kontraktnehmer
BV96	Zustand der wichtigsten Straßen	lokal	
BV99	Straßensicherheit/Unfallhäufigkeit	lokal	definiert durch Schwere des Unfalls und Typ des Verkehrsteilnehmers
BV100	Anzahl von Tagen von Straßensperrungen wichtiger Straßen aufgrund von Straßenarbeiten		
Qualität			
BV82a	Prozentsatz der Wiederverwertung vom gesammeltem Müll	lokal	
BV82c	Prozentsatz an Müll, der zur Energiegewinnung genutzt wurde	lokal	
BV84	Kilogramm Haushaltsmüll pro Kopf	lokal	
BV165	Anzahl an behindertengerechten Fußgängerübergängen	lokal	
Kosten/Effizienz			
BV85	Kosten der Straßenreinigung und Reinigung von öffentlichen Flächen pro km ²	lokal	
BV86	Kosten der Müllabfuhr pro Haushalt	lokal	
BV93	Kosten der Straßenerhaltung pro 100 gefahrene Kilometer	lokal	
BV94	Kosten pro Einzelfahrt einer subventionierten Buslinie	lokal	

Tabelle 8: Best Value Service Delivery Indicators für den Bereich Umwelt

3.5 Leistungszielvorgaben und Leistungsstandards

Durch Paragraph 4 des Lokalverwaltungsgesetzes 1999 werden die für einen lokalen Leistungsbereich zuständigen Minister (Bildung, Gesundheit, etc.) ermächtigt, Leistungsindikatoren und Zielvorgaben oder Mindeststandards für einen Indikator festzulegen. Wenn die Bestimmung einer Zielvorgabe oder eines Mindeststandards nicht erfolgt, obliegt es den Lokalverwaltungen, eine den örtlichen Umständen und Prioritäten entsprechende Leistungszielgröße anzugeben.

3.5.1 Leistungszielvorgaben

Zielvorgaben sollen herausfordernd, aber realistisch sein. Alle national spezifizierten Leistungsindikatoren sollen mit lokalen Leistungszielvorgaben komplettiert werden, wenn der zuständige Minister keine Mindeststandards festlegt. Auf die relevanten zentralstaatlichen Prioritäten ist zu achten, im Speziellen vor allem die Public Service Agreements.

Für einige Indikatoren im ersten Quartil (besonders jene, die Kosteneffektivität oder Qualität messen sollen) werden Zielvorgaben mit der Absicht festgelegt, dass im Laufe der nächsten fünf Jahre alle Verwaltungen das Leistungsniveau des zum Stichtag besten Viertels der Verwaltungen erreichen.¹⁰⁵ Jene Verwaltungen, die sich jetzt schon im besten Viertel befinden, sollen sich dennoch ständig weiter verbessern. Die Einführung von solchen Indikatoren kann im ersten 5-Jahres Zyklus nur auf Basis historischer Daten geschehen, die vor allem von der vorangegangenen Arbeit im Bereich der Leistungsmessung der Audit Commission oder von anderen existierenden Unterlagen stammen.

¹⁰⁵ Sogenannte "top quartile indicators"; Vgl. Best Value Performance Indicators 2001/2002, S. 18

Nationale Vergleiche werden aber nicht immer passend und möglich sein, vor allem in jenen Bereichen, wo Kostenunterschiede in unterschiedlichen Behördentypen vorherrschen. Die Regierung hat daher zum Zweck der Bestimmung von Zielvorgaben für Kosten- und Effizienz-Indikatoren lokale Behörden je nach Typ in Gruppen eingeteilt.¹⁰⁶ Polizeibehörden sind von diesen Bedingungen ausgenommen. Sie setzen ihre Zielvorgaben weiterhin in Abstimmung mit dem Innenministerium und dessen Richtlinien vom Februar 2000.

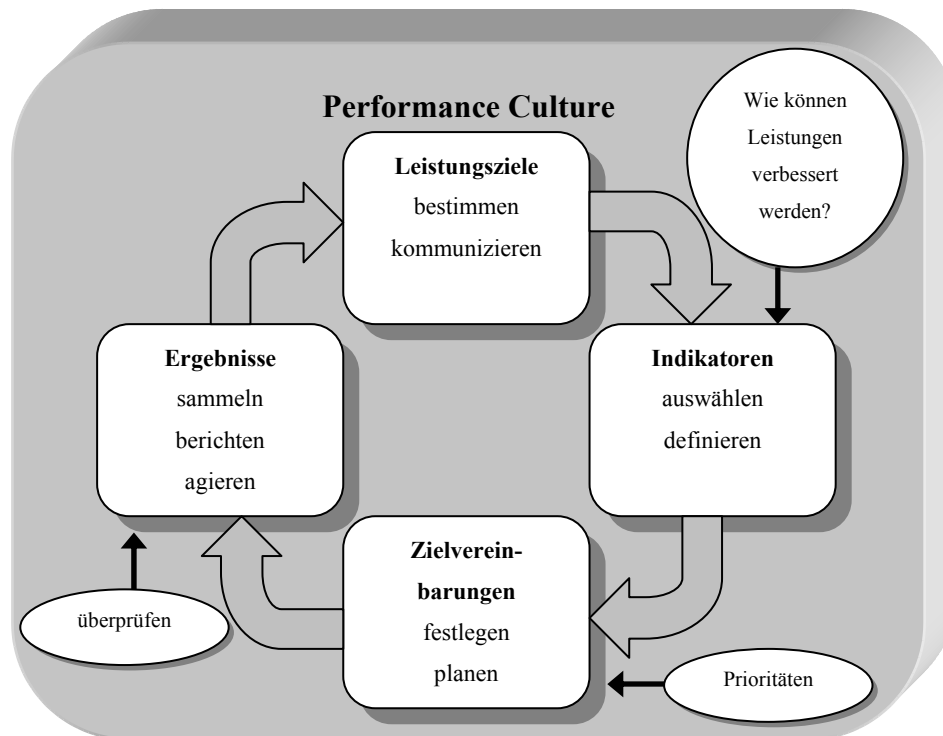


Abb. 5: Bausteine und Zyklus des Performance-Managements

Abbildung 5 stellt die unter Best Value forcierte Performance-Kultur modellhaft dar. Das Performance-Management stellt sich in Form eines Regelkreises dar, ausgehend von der Bestimmung von Leistungszielen, zu denen passende Leistungsindikatoren ausgewählt werden. Hinter der Bestimmung der Leistungsindikatoren steht die Planung der Leistungsverbesserung. Von Leistungszielen und Indikatoren ausgehend erfolgt Bestimmung der operationalen Zielvereinbarungen, bei denen die übergeordneten Prioritäten der Lokalverwaltungen einfließen. Die entstehenden Ergebnisse werden begleitend überprüft, gesammelt und berichtet und fließen wiederum in die Leistungsziele der nächsten Periode ein.

3.5.2 Leistungsstandards

Durch das Lokalverwaltungsgesetz 1999 erhält die Regierung die Befugnis zur Festlegung von Mindeststandards in der Erstellung einer Leistung, die unbedingt erreicht werden müssen. Das Nichterreichen eines spezifizierten Leistungsstandards wird normalerweise als Versagen bezüglich des Best Value Performancemanagement-Rahmens bewertet. Das Setzen von

¹⁰⁶

Das Einteilen in Gruppen ist der traditionelle Ansatz der Audit Commission zum Zweck des Leistungsvergleichs von Verwaltungen. Dadurch sollen Verwaltungen gegenübergestellt werden, die größtenteils ähnliche Aufgaben ausführen, mit dem Ziel, Transparenz zu erreichen. Ein ähnlicher Ansatz wird von den meisten Inspektoraten verfolgt. Vonseiten der betroffenen Verwaltung dieser Ansatz seit jeher auf wenig Gegenliebe gestoßen. Siehe auch Punkt 1.1.2

Standards soll jedoch sparsam und nur in solchen Bereichen betrieben werden, in denen ein besonderes nationales Interesse an hochwertigen Leistungen besteht.¹⁰⁷

3.6 Lokale Leistungsindikatoren

Die Lokalverwaltungen werden ermutigt, neben den verpflichtenden nationalen Best Value Performance Indicators auch eigene lokale Indikatoren zu ermitteln. Diese sind wichtig für die lokal unterschiedlichen Wünsche und Bedürfnisse der lokalen Leistungsnutzer. Sie erlauben es der Verwaltung, speziell auf diese lokalen Prioritäten einzugehen und damit Best Value auf die lokalen Umstände zuzuschneiden. Viele Lokalverwaltungen taten dies schon vor der Initiative. Nicht zuletzt geht auch die *Citizen's Charter* Bewegung¹⁰⁸ von lokalen Verwaltungen aus.

Die Audit Commission hat Richtlinien veröffentlicht, wie lokale Indikatoren zu ermitteln und lokale Leistungszielvorgaben festzulegen und zu kontrollieren sind.¹⁰⁹ Die Audit Commission arbeitet zudem in Kooperation mit der *Improvement and Development Agency (IDeA)* an einer Datenbank für lokale Leistungsindikatoren, die für Benchmarking unter den Lokalverwaltungen geeignet ist und als Ideen-Pool dienen kann.

3.7 Leistungsvereinbarungen (Public Service Agreements, PSAs)

Die Regierung hat im Weißbuch vom 28. Juli 2000 die Richtlinien des Public Service Agreements im Rahmen der Spending Review 2000 veröffentlicht. Diese Leistungsvereinbarungen fassen alle Vereinbarungen zusammen, die die zentralstaatlichen Ministerialabteilungen mit der Regierung getroffen haben (und die teilweise von den Lokalverwaltungen für die Ministerien erbracht werden). Besonders gute Ergebnisse werden mit Extrazuschüssen belohnt.

Für die lokale Ebene unterstreicht dieses zwischen der zentralstaatlichen Regierung und der Local Government Association (LGA) beschlossene "Konkordat" die geteilte Verantwortung in der Verbesserung der Leistungs- und Lebensqualität.¹¹⁰ Die Leistungsvereinbarungen werden so weit als möglich entweder als *Endergebnisse* oder als *Leistungsstandards* definiert, die spezifische, messbare, relevante und aktuelle Informationen liefern sollen.

Es wird als wichtig erachtet, dass BVPIs konsistent mit den Zielen der PSAs sind. Am 13. September 2000 wurden zum Test des Übereinstimmens von PSAs und den Best Value Indikatoren einige lokale Körperschaften zur Teilnahme an einem Pilotprojekt eingeladen.¹¹¹

Tabelle 9 stellt die für die Lokalverwaltungen relevanten Public Service Agreements dar. Diese befinden sich in den Bereichen Bildung, Soziales und Kriminalitätsbekämpfung. Sie

¹⁰⁷ Die ersten Bereiche mit Standards sind die Abfallwiederverwertung und Prozesszeiten für Planungsansuchen.

¹⁰⁸ Vgl. Cabinet Office: The Citizen's Charter, in: Barberis, S. 156-158

¹⁰⁹ Audit Commission 2000, Aiming to Improve: The Principles of performance measurement; On target: The practice of performance indicators und A measure of success: Measuring and monitoring local performance targets, Audit Commission, 1999

¹¹⁰ Vgl. The Stationary Office, Public Services for the Future, Online in Internet URL:<http://www.official-documents.co.uk/document/cm41/4181/psa-00.htm> (Stand: 05.12.01)

¹¹¹ Diese Verwaltungen sind Middlesbrough, Newcastle, Stockton-on-Tees, Sunderland, Milton Keynes, Camden, Lewisham, Tameside, Blackburn with Darwen, Sheffield, Derbyshire, Birmingham, Coventry, Warwickshire, Norfolk, Kent, Newham, Richmond, Surrey und Cambridgeshire. Vgl. Best Value Update, Dec. 2000, S.6

wurden jeweils mit den zuständigen Ministerien auf zentralstaatlicher Ebene und der Regierung vereinbart, die Umsetzung erfolgt auf lokaler Ebene.

Public Service Agreements	
Bildungs- und Beschäftigungs- - Zielvereinbarungen	
1.	Steigerung des Anteils an 11-Jährigen, die ihrem Alter entsprechende Kenntnisse in Schreiben, Lesen und Rechnen besitzen (bis 2004): (1) Steigerung des Prozentsatzes an Kindern, die Niveau 4 (...) erreichen, auf 80% in Englisch und 75% in Mathematik; (2) Die Anzahl jener lokalen Bildungseinrichtungen ("Local Education Authorities"), wo weniger als ein bestimmter Prozentsatz an Schülern dieses Ziel erreicht, auf Null zu reduzieren und somit die Unterschiede in Bildungsniveaus zu verringern.
2.	Steigerung des Prozentsatzes an 14-Jährigen, die ihrem Alter entsprechende Kenntnisse in Lesen, Schreiben und Rechnen, Grundwissen in den unterschiedlichen Schulfächern und Informations- und Kommunikationstechnologie besitzen (...)
3.	Steigerung des Anteils an Schülern, die 5 oder mehr GCSEs ¹¹² mit einer Benotung zwischen A und C erreichen: (1) Steigerung des Anteils, der diesen Standard schafft, um 4% zwischen 2002 und 2004; und (2) zumindest 38% der Schüler sollen diesen Standard in jeder lokalen Bildungsanstalt bis 2004 erreichen.
4.	Steigerung des Prozentsatzes an Schülern, die 5 oder mehr GCSEs mit einer Benotung zwischen A und C erreichen, Englisch und Mathematik einschließend: bis 2004 92% aller 16-Jährigen
5.	Bezüglich Schülerintegration: (1) Reduktion der Raten unentschuldigter Fernbleibens vom Unterricht um weitere 10% von dem 2002 erreichten Niveau; und (2) Sicherstellung, dass alle Schüler, die permanent vom Schulbesuch ausgeschlossen wurden, einen der Schulbildung entsprechenden Unterricht erhalten.
6.	Über den Zeitraum der nächsten 3 Jahre bis 2004 Steigerung der Beschäftigtenzahlen unter Beachtung des wirtschaftlichen Zyklus in den benachteiligten Gebieten (in den 30 Lokalverwaltungen mit der schwächsten Arbeitsmarktsituation) für minder- und unterprivilegierte Gruppen (Behinderte, Alleinerziehende, ethnische Minoritäten und Menschen über 50). Zudem Verringerung der Unterschiede zwischen den Beschäftigtenzahlen der schwächsten Lokalverwaltungen und der nationalen durchschnittlichen Beschäftigtenzahl;
Sozialdienste und Gesundheits- Zielvereinbarungen	
7.	Ermöglichung vorzeitiger Aufnahme und Rehabilitation von alten Menschen in Pflegeeinrichtungen für ein möglichst unabhängiges Leben (durch Vermeidung unnötiger Krankenhausaufenthalte und durch Reduktion der Verspätungszeiten bei der Überstellung von Über-75-Jährigen aus dem Krankenhaus)
8.	Steigerung der Möglichkeit für Kinder, die sich in Pflege befinden, durch: (1) Verbesserte Bildung, Ausbildung und Beschäftigungszahlen für 19-Jährige, sodass das von ihnen erreichte Niveau zumindest 75% dem aller Jugendlichen dieser Altersgruppe im selben Gebiet entspricht; (...) (2) Ermöglichung vermehrter Adoptionen zur Stabilisierung der Lebensverhältnisse der Kinder. Eine spezielle Zielvereinbarung wird nach der Überprüfung des Adoptionsdienstes erstellt werden.
9.	Reduktion des Prozentsatzes von Menschen unter 25 um 25 % bis 2005 (und um 50 % bis 2008), die angeben, Drogen der Klasse A genommen zu haben (...)
11.	Verringerung der Kluft zwischen Gesellschaftsgruppen und den unterprivilegiertesten Gebieten und dem Rest des Landes. Verringerung der schädlichen Effekte, die Unterprivilegierung für Kinder und Jugendlichen haben können. Spezielle Zielvereinbarungen werden nach Absprache mit Interessensgruppen und Experten noch dieses Jahr veröffentlicht und sollen bis 2002/2003 eingesetzt werden
Verringerung der Kriminalität / Feuervermeidung	
19.	Reduktion der Kategorien krimineller Taten: (1) Fahrzeugdelikte um 30% bis 2004; (2) Einbruch um 25%; kein nationales Gebiet soll eine höhere Einbruchsrage als den dreifachen (!) nationalen Durchschnitt haben; (3) Raub um 14% bis 2005 (in den größten Städten).
20.	Reduktion der Rückfälligkeit: (1) von allen zu Gefängnis Verurteilten um 5% bis 2004 (im Vergleich zur prognostizierten Rate); (2) von allen jungen Kriminellen um 5% bis 2004 (im Vergleich zur prognostizierten Rate).
21.	Reduktion der Todesfälle aufgrund von Haus- und Wohnungsbränden um 20% in der Periode bis 2004 (im Vergleich zu den Aufzeichnungen der Periode bis 1999)

Tabelle 9: Public Service Agreements

¹¹² GCSE ist ein Schulabschluss, der in Großbritannien von allen Schülern im 17. Lebensjahr (bei uns 10. Schulstufe) absolviert wird.

3.8 Zukünftige Leistungsindikatoren-Entwicklung

Trotz des kurzen Bestehens der Verpflichtung zu Best Value wird vonseiten der zentralstaatlichen Regierung bereits angedacht, wie sich die künftige Entwicklung der Leistungsmessung gestalten könnte. Im Vordergrund stehen dabei Überlegungen zur vermehrten Einbindung des Qualitätsgedankens und von organisationsübergreifenden Themen, in denen Nachhaltigkeit und koordinierte Vorgehensweise gefragt ist.

3.8.1 Indikatoren für themenübergreifende Politikfelder

Seit einiger Zeit besteht wesentliches Interesse an der Lösung themen-, bereichs- und abteilungsübergreifender gesellschaftlicher Probleme (z.B. Jugendwohlfahrt, Schulerfolg sozial benachteiligter Schüler, Kriminalität, Revitalisierung von heruntergekommenen Wohngebieten, etc.). Die Bewältigung dieser Problemstellungen ist von besonderer Bedeutung für das alltägliche Leben der lokalen Gemeinschaften. Ebenso wie die Lösung dieser Probleme schwer in Griff zu bekommen ist, gestaltet sich auch die Messung der Ergebnisse, die in diesen Bereichen erzielt werden, als schwierig.¹¹³

Die Bereiche entziehen sich der quantitativen Messung, da standardisierte Beschreibungen der Realität zumeist nicht greifen.¹¹⁴ Es gibt aber auch hier Grund zu Optimismus, da erste, kleine Fortschritte erzielt werden. Die Audit Commission schlug z.B. die Einführung von Indikatoren zur Messung von Rassismus und Gewalt in der Familie ab dem Jahr 2000 vor. Die *Local Government Association* organisiert Seminare zu themenübergreifenden Indikatoren, ebenso arbeiten die *Social Exclusion Unit* und die zentralstaatliche Regierung am Thema der sozial benachteiligten Bevölkerungsschichten.

3.8.2 Indikatoren der nachhaltigen Entwicklung

Auf nationaler Ebene hat die Regierung die Publikation „A Better Quality Of Life: a strategy for sustainable development in the United Kingdom“¹¹⁵ veröffentlicht. Diese Strategie beinhaltet einen Satz von 150 Indikatoren, die den Kern für die künftige Berichterstattung über den Fortschritt auf dem Gebiet der nachhaltigen Entwicklung auf sozialer, ökologischer und ökonomischer Ebene bilden.

Auf lokaler Ebene kommt die *Local Agenda 21* zum Tragen. Die Local Agenda 21 ist eine Initiative der Europäischen Union zur Umsetzung der Kyoto-Ziele. Die zentralstaatliche Regierung hat in Zusammenarbeit mit der Local Government Association, dem Local Government Management Board und der LA21 Steuerungsgruppe ein Richtlinienpapier erstellt, das den Lokalverwaltungen bei der Bestimmung ihrer Strategie zur Erreichung der nachhaltigen Entwicklung unterstützen soll.¹¹⁶ Auch für diese Initiative werden Kernindikatoren entwickelt, die den lokalen Körperschaften eine Richtung vorgeben. Diese

¹¹³ Vgl. ODPM, Online in Internet URL: (Stand: 9.12.03)
http://www.odpm.gov.uk/stellent/groups/odpm_localgov/documents/pdf/odpm_locgov_pdf_023832.pdf

¹¹⁴ Die einfache Antwort auf solch ein Problem wäre früher gewesen, gar nicht zu messen. Bouckaert bezeichnet dies als eine der 13 Krankheiten der Leistungsmessung, nämlich die Unmöglichkeits-Krankheit. Was nicht quantifizierbar ist, ist auch nicht messbar. Vgl. Bouckaert, S. 391

¹¹⁵ Vgl. Online in Internet URL: <http://www.sustainable-development.gov.uk> (Stand: 20.01.04)

¹¹⁶ Vgl. ODPM, Online in Internet URL: (Stand: 09.12.03)
http://www.odpm.gov.uk/stellent/groups/odpm_housing/documents/pdf/odpm_house_pdf_603504.pdf

Indikatoren müssen ebenso mit Best Value zu vereinbaren sein, wie eventuell schon derzeit existierende Ansätze zu diesem Thema.¹¹⁷

¹¹⁷ Vgl. Audit Commission, Best Value and Audit Commission Performance Indicators for 2000/2001, Volume One, Online in Internet URL: <http://www.audit-commission.gov.uk/ac2/PI/consult.htm>, (Stand: 21.06.01)

Literaturverzeichnis

- Benington, John:** The Modernization and Improvement of Government and Public Services, Editorial, in: Public Money & Management, April-June 2000, S. 3 - 8
- Bouckaert, Geert:** Improving Performance Measurement, in: Halachmi, Arie; Bouckaert, Geert (Ed.): The Enduring Challenges in Public Management. Surviving and Excelling in a Changing World. San Francisco, 1995, S. 379 - 412
- Bovaird, Tony:** Performance Assessment of Service Quality: Lessons from UK National Initiatives to Influence Local Government, in: Hill, Hermann; Klages, Helmut; Löffler, Elke (Eds.): Quality, Innovation and Measurement in the Public Sector, Frankfurt a. Main u.a., 1996, S. 37 - 64
- Bovaird, Tony:** Achieving Best Value Through Competition, Benchmarking and Performance Networks, Warwick/ DETR Best Value Series Paper Number 6, Coventry, 1998
- Bowerman, Mary; Ball, Amanda:** Great Expectations: Benchmarking for Best Value, in: Public Money & Management, April - June 2000, S. 21 - 26
- Boyne, George A:** External Regulation & Best Value in Local Government, in: Public Money & Management, July - September 2000, S. 7 - 12
- Boyne, George; Gould-Williams, Julian; Law, Jennifer *et al*:** Competitive Tendering and Best Value in Local Government, in: Public Money & Management, October - December 1999, S. 23 - 29
- Burningham, David:** An Overview of the Use of Performance Indicators in Local Government, in: Pollitt, Christopher; Harrison, Stephen (Eds.): Handbook of Public Service Management, Oxford, 1992
- Cabinet Office:** The Citizen's Charter, in: Barberis, Peter: The Whitehall Reader, Buckingham, 1996, S. 156 - 158
- Carter, Neil:** Performance Indicators: "backseat driving" or "hands off" control? in: McKevitt, David; Lawton, Alan (Ed.): Public Sector Management. Theory, Critique and Practice, London, 1995, S. 208 - 219
- Carter, Neil; Klein, Rudolf; Day, Patricia:** How Organisations measure success. The use of performance indicators in government; London, 1992
- Davis, Howard; Walker, Bruce:** Trust-Based Relationship in Local Government Contracting. In: Public Money & Management, October - December 1997, S. 47 - 54
- Davis, Paul:** The burgoing of benchmarking in British local government. The value of "learning by looking" in the public services, in: Benchmarking for Quality Management & Technology, Vol. 5 No. 4, 1998, S. 260 - 270
- Department of the Environment, Transport and Regions:** Improving Public Services: Evaluation of the Best Value Pilot Programme - Final Report, January 2001

-
- Jaconelli, Alison; Sheffield, James:** Best value: changing roles and activities for human resource managers in Scottish local government, in: *International Journal for Public Sector Management*, Vol. 13 No. 7, 2000, S. 624 - 644
- Jinks, Don:** What Makes a Good Partnership? in: *Solace Journal*, Winter 2001, S. 28
- Karwat, Klaus:** Compulsory Competitive Tendering. Entwicklung am Beispiel des Landkreises Knowsley bei Liverpool. in: *Verwaltung und Management*, Heft 3, 1997, S. 159 - 161
- Kavanagh, Ian; Parker, David:** Contracting Out of Local Government Services in the UK: A Case Study in Transaction Costs, Research Paper No. 0009, April 2000, Aston Business School.
- OECD:** Public Management Occasional Papers 1996 No. 9, Performance Management in Government, Paris, 1996
- Osborne, Stephen P.; McLaughlin, Kate:** Trends and Issues in the Implementation of Local „Voluntary Sector Compacts“ in England, in: *Public Money & Management*, January - March 2002, S. 55 - 63
- Pollitt, Christopher; Bouckaert, Geert:** Public Management Reform. A Comparative Analysis, New York 2000
- Pollitt, Christopher:** Management Techniques for the Public Sector: Pulpit and Practice, in: Peters, Guy; Savoie, Donald: *Governance in a changing environment*, Canadian Centre for Management Development, 1993, S. 203 - 325
- Pollitt, Christopher; Harrison, Stephen:** Handbook of Public Service Management, Oxford, 1992
- Promberger, Kurt; Niederkofler, Carmen; Bernhart, Josef:** Dienstleistungscharters. Was kann sich der Bürger von der öffentlichen Verwaltung erwarten? Wien, 2001
- Ridley, Frederick F.:** Competing for Quality, Performance Indicators and Reinventing Government, in: Hill, Hermann; Klages, Helmut; Löffler, Elke (Eds.): *Quality, Innovation and Measurement in the Public Sector*, Frankfurt a. Main u.a., 1996, S. 25 - 36
- Schedler, Kuno; Proeller, Isabella:** New Public Management. Bern u.a., 2000 (a)
- Stephens, Amanda; Bowerman, Mary:** Benchmarking for Best Value in Local Authorities, in: *Management Accounting: Magazine for Chartered Management Accountants*, Vol. 75 Issue 10, 1997, S. 76 - 78
- Watson, Brian:** Selby Hits PFI Jackpot, in: *Solace Journal*, Winter 2001, S.30

Verschiedene Broschüren u. ä.

Audit Commission, A New Approach to Local Council Audit, 2000

Audit Commission, Aiming to Improve: The Principles of performance measurement, 2000

Audit Commission, Seeing is believing: How the Audit Commission will carry out best value inspection in England, 2000

Audit Commission, From Principles to Practice, A Consultation Document, 1999

Cabinet Office, Modernising Government, Whitepaper, Cm4310, London; March 1999

Department of the Environment, Transport and Regions, Best Value Performance Indicators 2001/2002, London 2000

Department of the Environment, Transport and Regions, DETR Circular No. 10/1999, London, December 1999

Scottish Office Development Department Local Government Division, Best Value Task Force Report 1, June 1997

Scottish Office Development Department Local Government Division, Best Value Task Force Report 2, July 1998

Internetquellen

Allgemeines

Local Government Centre, University of Warwick, Online in Internet URL: <http://users.wbs.warwick.ac.uk/group/lgc/> (Stand: 02.12.03)

Chartered Institute of Public Finance and Accounting (CIPFA), Online in Internet URL: <http://www.cipfa.org.uk> (Stand: 09.12.03)

Promberger, Kurt; Bernhart, Josef; Rauskala, Iris: Wettbewerbsorientierung am Beispiel der verpflichtenden Leistungsausschreibung (CCT) im Vereinigten Königreich, Working Paper 9/2003, Online in Internet URL: <http://www.verwaltungsmanagement.at>

Best Value

Department of the Environment, Transport and Regions - Best Value Inspectorate Forum for England, Sept. 99, Online in Internet URL: <http://www.local-regions.detr.gov.uk/bestvalue/inspections/inspectorate.htm> (Stand: 23.02.01) und Online in Internet URL: <http://www.bestvalueinspections.gov.uk/resouces/support/support.htm> (Stand: 20.02.01)

Department of the Environment, Transport and Regions – Best Value Research Index Homepage, Online in Internet URL: <http://www.local.detr.gov.uk/research/bvsummar/factsheet/.htm> (Stand: 28.03.01) und Online in Internet URL: <http://www.local.detr.gov.uk/research/bvsummar/preface.htm> (Stand: 28.03.01)

Department of the Environment, Transport and Regions - Preparing for Best Value, Sept. 1999, Online in Internet URL: <http://www.local-regions.detr.gov.uk/bestvalue/legislation/preparingforbv.htm> (Stand: 28.06.01)

Department of the Environment, Transport and Regions - New Duty of best value for local authority services, 15.09.99, Online in Internet URL: <http://www.local-regions.detr.gov.uk/bestvalue/legislation/newduty.htm> (Stand: 28.06.01)

Department of the Environment, Transport and Regions - Best Value Update Issue 2, Sept. 1999, Online in Internet URL: <http://www.local-regions.detr.gov.uk/bestvalue/implementation/bvupdate2.htm> (Stand: 28.06.01)

Department of the Environment, Transport and Regions - The Application of Best Value to Town and Parish Councils, Sept. 1999, Online in Internet URL: <http://www.local-regions.detr.gov.uk/bestvalue/legislation/parish.htm> (Stand: 11.04.01)

Department of the Environment, Transport and Regions - Best Value and Procurement - Handling of workforce matters in contracting, Consultation Paper, 13.04.2000, Online in Internet URL: <http://www.local-regions.detr.gov.uk/consult/bv/proc/index.htm> (Stand: 20.02.01)

Home Office - Preparing for Best Value, July 1999, Online in Internet URL: <http://www.homeoffice.gov.uk/ppd/pru/bestval.htm> (Stand: 21.6.01)

Wegener, Alexander: Internationale Praxis des Wettbewerbs im öffentlichen Sektor. Großbritannien: Vom ideologischen Wettbewerb zum rationalen Gebrauch der Märkte, Online in Internet URL: <http://www.kommunaler-wettbewerb.de/files/322.htm> (Stand: 18.06.03)

Local Government Acts und Local Government

- **Her Majesty's Stationery Office**, Local Government Act 1999 Chapter c.27, 27.07.99, Online in Internet URL: <http://www.hmso.gov.uk/acts/acts1999/19990027.htm> (Stand: 26.03.01)
- **Department of the Environment, Transport and Regions**, Councils must curb losses, 12.07. 98, Online in Internet URL: <http://www.detr.gov.uk> (Stand: 28.06.01)
- **OECD**, Managing Across Levels of Government: United Kingdom, 1997, Online in Internet URL: <http://www.oecd.org/puma/country/uk.htm#PumareportseithasectionontheUK>

Modernising Local Government

- **DETR**, Modern Local Government - In Touch With The People, Whitepaper, 30.07.98, Online in Internet URL: <http://www.local-regions.detr.gov.uk/lgwp> (Stand: 11.04.01)
- **DETR**, Modernising Local Government - Improving local services through best value, Consultation Paper, 15.09. 99, Online in Internet URL: <http://www.local-regions.detr.gov.uk/bestvalue/legislation/improvingbv.htm> (Stand: 11.04.01)
- **UK Government**, Sustainable Development Homepage, Online in Internet URL: <http://www.sustainable-development.gov.uk> (Stand: 20.01.04)

Performance-Management

Audit Commission, Best Value and Audit Commission Performance Indicators for 2000/2001

Volume One: The Performance Indicators including The Publication of Information Direction 1999 (England), Online in Internet URL: <http://www.audit-commission.gov.uk/ac2/PI/consult.htm> (Stand: 21.06.01)

Volume Two: Feedback, Online in Internet URL: <http://www.audit-commission.gov.uk/ac2/PI/first.htm> (Stand: 21.06.01)

Audit Commission, Frequently asked questions, Online in Internet URL: <http://www.audit-commission.gov.uk/ac2/BV/bvfaq.htm> (Stand: 21.06.01)

Cabinet Office, Getting it Together. A Guide to Quality Schemes and the Delivery of Public Services, Service First Unit, 2001, Online in Internet URL: <http://www.cabinet-office.gov.uk/servicefirst/2001/taskforce/gettingittogether/default.htm> (Stand: 25.04.01)

CIPFA, Online in Internet URL: <http://www.cipfa.org.uk/bestavlue.html> (Stand: 04.08.01)

Office of the Deputy Prime Minister, Local Government Performance FAQs, Online in Internet URL: <http://www.bvpi.gov.uk/pages/faq.asp> (Stand: 04.12.03)

Office of the Deputy Prime Minister, Cross-Cutting Issues Affecting Local Government, Online in Internet URL: (Stand: 09.12.03)
http://www.odpm.gov.uk/stellent/groups/odpm_localgov/documents/pdf/odpm_loggov_pdf_023832.pdf

Office of the Deputy Prime Minister, Running and sustaining renewal areas: good practice guide, Online in Internet URL: (Stand: 09.12.03)
http://www.odpm.gov.uk/stellent/groups/odpm_housing/documents/pdf/odpm_house_pdf_603504.pdf

The Stationery Office, Public Services for the Future: Modernisation, Reform; Accountability. Comprehensive Spending Review: Public Service Agreements 1999-2002, Cm 4181, Dec. 1998, Online in Internet URL: <http://www.official-documents.co.uk/document/cm41/4181/psa-00.htm> (Stand: 28.03.01)

Pressemeinungen

- **Guardian**, Peter Hetherington: Work to rule, 22.03.00, Online in Internet URL: <http://www.guardian.co.uk/Archive/Article/0,4273,3976786,00.html> (Stand: 15.03.01)
- **Economist**, Punch-up ahead? Public services and the private sector, 28.06.01, Online in Internet URL: http://www.economist.com/library/focus/displayStory.cfm?story_id=676442 (Stand: 17.07.01)
- **Economist**, Vote conservative. Britain's election, 31.05.01, Online in Internet URL: http://www.economist.com/library/focus/displayStory.cfm?story_id=639306 (Stand: 17.07.01)
- **Economist**, After the landslide, 01.05.97, Online in Internet URL: http://www.economist.com/library/focus/displayStory.cfm?story_id=148363 (Stand: 17.07.01)
- **Economist**, Factsheet United Kingdom, 22.05.01, Online in Internet URL: http://www.economist.com/agenda/dislayStory.cfm?Story_ID=630539&CFID=223771&CFTOKEN=2203691 (Stand: 17.07.01)